

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2019 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM-
ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 1. SZÁM

| | | |
|---|--|-----|
| köszöntő | BOROS ANITA | 3 |
| tudományos közlemények/ tanulmányok | HEGYESI ZOLTÁN • A járási hivatalok helye és szerepe az államigazgatási feladatok ellátásában | 4 |
| | MÉLYPATAKI GÁBOR • A szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén | 22 |
| | NAGY ALEXANDRA • Az erőszakos nemi deliktumok története és alkotmányjogi elvei | 42 |
| nemzetközi kitekintés | BALÁZS ISTVÁN • A magyar közigazgatás az „Európai Közigazgatási Térségben” | 68 |
| | PETROVICS ZOLTÁN • Összehasonlító európai közszolgálat. A közszolgálati jogviszony alanyai az EU tagállamaiban | 86 |
| fórum | EMESE BELÉNYESI – ÁGOTA DOBOS • Competency-based Public Human Resource Management (PHRM) from a Comparative Perspective | 114 |
| | HORVÁTH ZSUZSANNA – HOLLÓSY-VADÁSZ GÁBOR • A közszolgálati motiváció (PSM) magyar mintára adaptált modelljének a felülvizsgálata | 130 |
| | EDINA KRISKÓ • Issues of the Qualitative Research on Police Communication | 150 |
| | ZONGOR GÁBOR • Az önkormányzati rendszer és szervezetfejlesztés | 174 |

| | | |
|----------------------------------|--|-----|
| szemle | KELEMEN MIKLÓS | |
| | • Adalékok a római igazgatásfinanszírozás késő császárkori változásaihoz | 184 |
| | PUSZTAHELYI RÉKA | |
| | • Hatósági előírások betartása és az üzembentartó mentesülése a kártérítési felelősség alól – a bírói gyakorlat tükrében | 214 |
| | KIS NORBERT | |
| | • A fejlődés csapdái – Recenzió <i>A fenntartható fejlődés és az állam feladatai</i> című tankönyvről | 230 |
| Publikációs felhívás | | 242 |
| Idegen nyelvű tartalomjegyzék | | 244 |
| Szerkesztőbizottság | | 246 |
| Impresszum | | 248 |

LECTORI SALUTEM!

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2019. évi első száma a közigazgatást érintő kérdések színes palettáját vonultatja fel a tisztelt Olvasó előtt. Alapvető célunk volt ugyanis e lapszám tekintetében is, hogy szerzőink olyan témákat dolgozzanak fel, amelyek a tágabb értelemben vett közjog kurrens kérdéseivel foglalkoznak. Ebből következően a jelen lapszám írásai sem korlátozódnak csak a szorosabb értelemben vett közigazgatási jogi témakörök bemutatására, és mivel nem tematikus számról van szó, a szerzői művek között kapcsolat sem lelhető fel.

A tudományos közlemények, tanulmányok között három témakör feldolgozására kerül sor: az első tanulmányunk foglalkozik a járási hivatalok helyével és szerepével az államigazgatási feladatok ellátásában, majd egy közszolgálati jogi témát egy jogtörténeti elemzés zár.

A nemzetközi kitekintés a közigazgatás európai dimenzióira, illetve az összehasonlító európai közszolgálat aktuális kérdéseire fókuszál.

Az ennél is színesebb fórum rovatban két angol és két magyar nyelvű művet teszünk közzé. Noha eltérő témakör feldolgozására vállalkoztak, tudományos szempontból valamennyi izgalmas szakmai kérdéseket tartogat az Olvasó számára. A *Competency-based Public Human Resource Management (PHRM) from a comparative perspective* és az *Issues of the qualitative research on police communication* címet viselő írások a legújabb kutatási eredmények bemutatását célozzák.

A közszolgálati jog sajátos kérdéseinek feldolgozására vállalkozik A közszolgálati motiváció (PSM) magyar mintára adaptált modelljének a felülvizsgálata című munka.

A rovatot az önkormányzati rendszer és szervezetfejlesztés legfontosabb kérdéseit áttekintő írás zárja.

Végezetül a szemlében egy római jogi igazgatási modell, majd egy kártérítési kérdéskör feldolgozása, illetve egy recenzió olvasható.

Pro Publico Bono!

Boros Anita
főszerkesztő

Hegyesi Zoltán

A JÁRÁSI HIVATALOK HELYE ÉS SZEREPE AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK ELLÁTÁSÁBAN

The Role of District Offices in Performing State Administrative Tasks

Hegyesi Zoltán egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet, Hegyesi.Zoltan@uni-nke.hu

Az utóbbi időben a területi államigazgatás jelentősége felértékelődött. A szervezeti integráció mértékének növelése az államigazgatási feladatok ellátásának rendszerét is átrajzolta. Mind-ezen változások kihatással voltak a közigazgatási hatósági eljárás új szabályozására is, különösen a jogorvoslati fórumrendszerre, ezért ezt is célszerű vizsgálni.

KULCSSZAVAK:

területi államigazgatás, integráció, fővárosi és megyei kormányhivatal, járási hivatal

In recent times the role of territorial state administration has grown. The enhanced level of organizational integration redrew the system of the fulfilment of State Administrative tasks. Besides these changes we have to examine the new regulation of the law on the General Rules of the State Administrative Procedure and the separate Judicial Review of Administrative Acts because these inevitably affected the operation of the whole Public Administration system.

KEYWORDS:

territorial state administration, integration, Metropolitan and County Government Offices, District Offices

1. BEVEZETŐ

Témánk mindenkori aktualitására mutat rá a közigazgatás szervezetének, a szervek feladat- és hatáskörének folyamatos változása. A 2010. évi kormányváltást követően ismét központi kérdéssé vált a közigazgatás átalakítása. A politikai döntéshozó a korábban uralkodónak mondható – a menedzserializmust és a piaci szemléletet is magában hordozó – *new public management* helyett egy az *erős állam* vízióját hirdető intézményi és közpolitikai modell – az úgynevezett újweberianus (*neo-weberian state*) állammodell – kialakításának igényével lépett fel.¹ Az előtérbe kerülő államközpontú megközelítés egyebek mellett hatással volt az állam cselekvését megvalósító közigazgatásra, és az állami feladatok ellátásának rendszerét is átrajzolta. E körben említhető meg – a teljesség igénye nélkül – mindenekelőtt a területi államigazgatás átalakítása, integrációja, valamint a központi közigazgatás integrációja keretében a csúcsmisztériumok létrehozása is. Magyarország új Alaptörvénye kiszélesítette a Kormány feladat- és hatáskörét is, a közigazgatás működése körében pedig a visszaállamosítás jegyében sor került a kiszerveződések és koncessziók felülvizsgálatára is. Ezek a változások alapvetően a *centralizáció* irányába mutatnak.²

A tanulmány célja a közigazgatás alsó-középszintjén elhelyezhető járási hivatalok³ vizsgálata, annak a kérdésnek a tükrében, hogy azok milyen szerepet töltenek be az államigazgatási hatósági feladatok ellátásában. Ez a célkitűzés azonban rögtön további kérdéseket is felvet. Erre is figyelemmel, rendkívüli aktualitással bír az a kérdés, hogy hogyan érinti a fővárosi és megyei kormányhivatal és a járási hivatal közötti viszonyrendszert az új közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény, az Ákr.,⁴ továbbá a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény⁵ hatálybalépése.

2. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS 2010–2011. ÉVI REFORMJA

A területi államigazgatás átalakításának igényét az országgyűlési választások után elsőként az 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat tartalmazta. Ez alapvetően a regionális szinten működő szervek szervezeti integrációját hangsúlyozta.⁶ Ennél jóval cizelláltabb kidolgozású a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 (a továbbiakban: Magyar Program), amely a folyamatban lévő átfogó közigazgatási reformot és annak

¹ G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évf. 7. sz. 5–26.

² Lásd bővebben: BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszer-váltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 100–114.

³ Ide értve a fővárosi kerületi hivatalokat is.

⁴ 2016. évi CL. törvény.

⁵ 2017. évi I. törvény.

⁶ Emellett fontos, hogy a szervezetrendszeri integráció lehetséges költségvetési hatásának vizsgálatára hívta fel a nemzetgazdasági minisztert. Nyilvánvalóan az egyes szervezeti átalakítások a költségvetésre valamiféle hatást gyakorolnak. Ennek elemzése szükségszerű, sőt elengedhetetlen. Mindazonáltal sajnálatos módon a legtöbb reform keretében ez csak kevés hangsúlyt kapott.

távlati céljait ismertette.⁷ A területi államigazgatás átalakításának sürgető szükségességét jelezte a területi államigazgatási szervek túlburjánzó és *dezintegrált* szervrendszere, illetve a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének bizonytalan jogállási körülményei, amely összefüggött a helyi önkormányzatok feletti megoldatlan törvényességi ellenőrzéssel is.

A 2010. év előtti időszak meghatározó közigazgatás-fejlesztési irányait alapvetően befolyásolták a *new public management* elvei, illetve az európai uniós csatlakozás kapcsán aktuálissá váló „Európai Közigazgatási Térség” kialakításának kérdései. Mindezek hatására egyre hangsúlyosabban jelent meg a dekoncentrált szervek regionalizációjának igénye. Az említett folyamatok hatására a jogalkotó – számos egyéb szerv mellett – a Kormány általános hatáskörű szervének – a korábban megyei szinten szervezett fővárosi, megyei közigazgatási hivatal – régiós szintű újrastrukturálása mellett döntött. Az átalakítások fényében feltételezhetjük, hogy a 20 fővárosi, megyei kormányhivatal-rendszerhez képest egy olcsóbb, kisebb megoldást jelentett a 7 régiós rendszer. Azonban a megyei kirendeltségek párhuzamos tevékenységével kvázi megkettőződött a területi államigazgatás ezen szintje.⁸ Ezáltal pedig a szervek száma csupán jogi szempontból csökkent, *de facto* azonban ennek ellenkezője állapítható meg, amely nehezen koordinálható, áttekinthetetlen viszonyokat szült.⁹ Emellett jegyzendő meg, hogy a 2007. január 1. és 2010. augusztus 31. között régiós szinten szervezett hivatal – regionális közigazgatási hivatal, majd később regionális államigazgatási hivatal – nem látta el az Önkormányzatokról szóló törvény (1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, a továbbiakban: Ötv.) 98. § (1) bek. szerinti települési önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést. Ennek magyarázata, hogy az Ötv. említett rendelkezése a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalt jelölte meg a törvényességi ellenőrzést ellátó szervnek, amely rendelkezés kétharmados felhatalmazás birtokában változtatható meg az Országgyűlés útján. A nevezett időszakban erre nem került sor, így a csupán a jogrendszer szintjén – *de iure* – létező fővárosi, megyei közigazgatási hivatal volt a törvényességi ellenőrzéssel megbízott szerv. Ez a jogbiztonságot veszélyeztető alkotmányellenes állapot az Alkotmánybíróság három ízben történt határozathozatalát követően, az országgyűlési választások után rendeződött.¹⁰

⁷ A Magyar Program 11.0-át 2011. június 10-én adta ki az akkori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Átfogó célja a Jó Állam elérése, hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása. Ennek érdekében az erős (neoweberi) állam kialakításának szükségességét hangsúlyozta. A program sajátosságai közül kiemelendő annak átfogó jellege, illetve a menet közbeni formálódás, korrigálás igénye. Emellett az OECD partnerség keretében megvalósuló elemzések, tanácsadás és ajánlás segítette a program végrehajtását. Ugyanakkor a program kapcsán az OECD többször jelezte többek között a pénzügyi szempontok beépítésének szükségességét is.

Lásd: *Hungary: Towards a Strategic State Approach* (2015). OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.

⁸ Emellett megemlítendő, hogy sok egyéb önálló, korábban megyei illetékességű államigazgatási szervek régiós szintű kialakítása is megtörtént, a legtöbbször azonban ezek megyei illetékességű egységekkel is rendelkeztek.

⁹ Bővebben lásd: VEREBÉLYI Imre (2009): Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis? *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 44–58.

¹⁰ A témáról bővebben lásd: ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó. 62–64.

Ezt követően a Kormány megalkotta a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendeletet, amely 2010. szeptember 10-i hatálybalépésével megszüntette a regionális államigazgatási hivatalokat, és visszaállította a korábbi megyei szinten elhelyezkedő közigazgatási hivatalokat.¹¹ Általánosságban elmondható, hogy egyfajta restauráció következett be, azonban a jogalkotó a visszaállított konstrukciót nem szánta maradandónak, hanem a későbbi átalakítások bázisintézményévé tette.¹² A korábbi állapotok helyreállítása körében kiemelendő, hogy az általános jogutód szerv a továbbiakban újra ellátta a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.

A megyei szint újra meghatározóvá válása a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával vált teljessé. A 2011. január 1-jével hatályba lépő Khtv.¹³ miniszteri indoklásából¹⁴ kiolvasható, hogy a jogalkotói akarat a szervezeti integráció fokozására terjedt ki. Ennek egyik jele, hogy a területi államigazgatás szintjén elhelyezkedő szervek száma közel a felére, 15-re csökkent.¹⁵

Ezen a ponton utalni kívánunk arra, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal jogállásának szabályozása kiemelkedik az általános jogelőd szervekre vonatkozó normák közül. Ennek egyik magyarázata a rendszerváltoztatás óta első ízben megvalósuló külön törvényi szintű szabályozás. A külön törvény megerősítette a szerv jogállását, hiszen azt immáron nem a Kormány határozta meg rendeletei útján, hanem az Országgyűlés törvényalkotási jogkörében eljárva. Továbbá a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény rendelkezései kimondják, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal a Kormány általános hatáskörű szerve.¹⁶ Emellett a jogelőd szervek törvényességi ellenőrzésénél bővebb jogkört, a törvényességi felügyeletet is alkotmányos szinten rögzítették.¹⁷ Ezen túlmenően az Alaptörvény kimondja, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása körében meghatározott feltételek esetén reparációs jogával élhet.¹⁸ Ezek jelentősége kettős: egyfelől az alkotmányozó hatalom a helyi önkormányzatok irányában fennállt törvényességi ellenőrzés és azok gyenge eszközei helyébe jóval erősebb, kiszélesített jogosítványokat állít,¹⁹ másfelől pedig az Alaptörvényben rögzített rendelkezések tovább erősítették a szerv jogállását, amely immáron alkotmányos szinten is megjelenítést nyert.

¹¹ 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet 31–32. §

¹² Bővebben lásd: BARTA Attila (2014): A területi államigazgatás változásai 2010–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 1.

¹³ A fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Khtv.)

¹⁴ T/1248. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról (2010). miniszteri indokolás

¹⁵ *Magyar Program* (11.0) (2011). 25.

¹⁶ Alaptörvény 17. cikk (3) bek.

¹⁷ Alaptörvény 34. cikk (4) bek.

¹⁸ Alaptörvény 32. cikk (5) bek.

¹⁹ A törvényességi felügyelet eszközrendszeréről hazánkban lásd: SIKET Judit (2017): *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. PhD-értekezés. Szeged. 161–164.

A Khtv. törzshivatalra és szakigazgatási szervekre különítette el a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezetét.²⁰ A törzshivatal főosztályokból, illetve osztályokból épül fel. A főosztályok a feladatok típusa szerint szakmai feladatokat ellátó főosztályokra²¹ és funkcionális feladatokat²² ellátó főosztályokra²³ oszthatók. A főosztályok további osztályokra tagozódhatnak. Emellett megkülönböztetünk önálló osztály²⁴ jogállású szervezeti egységeket is.²⁵

A szakigazgatási szervek köréről a Kormány rendeleti úton hozott döntést.²⁶ A szakigazgatási szervek megőrizték korábbi szakmai önállóságukat, a jogszabályban megállapított feladat- és hatásköreiket önállóan gyakorolták.²⁷ Illetékességüket tekintve a hivatal illetékességi területe volt az irányadó, ez alól kivételt csak törvény vagy kormányrendelet állapíthatott meg.²⁸ Az önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szervek jogállásukból kifolyólag speciális, kettős irányítás alatt álltak. Ez azt jelentette, hogy a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter funkcionális, a szakmai irányító szerv vezetője pedig szakmai irányítást gyakorolt.

Az átalakítások során kiemelt jelentőségű célként jelent meg az egyablakos ügyintézési modell létrehozása. A Kormány ennek kapcsán a hivatal szervezetén belül integrált ügyfélszolgálat²⁹ kialakítását írta elő.³⁰ Tekintettel arra, hogy a dekoncentráció elvén szerveződő szervek talán legnagyobb kritikáját az állampolgároktól való távolság, a helyi viszonyok figyelembevételének erős korlátozottsága jelenti, az egyablakos ügyintézés koncepciójában egy mérlegelendő alternatívát kínált az említett hátrányok kezelésére.

²⁰ Khtv. 2. § (3) bek.

²¹ Hatósági főosztály, törvényességi felügyeleti főosztály, oktatási főosztály.

²² A funkcionális feladatok jellemzően belső igazgatási feladatok, azaz humánpolitikai és humánerőforrás-gazdálkodási; költségvetési gazdálkodási; pénzügyi és számviteli; üzemeltetési, eszköz- és vagyongazdálkodási; beszerzési, szabályozási és iratkezelési; ellenőrzési; koordinációs; jogi; saját szervei működést szolgáló informatikai üzemeltetési és rendszerfenntartási; kommunikációs és nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására szolgáló feladatok. Lásd: 66/2015. Korm. rendelet 1. § (4) bek.

²³ Például pénzügyi főosztály, humánpolitikai főosztály.

²⁴ Például kormány megbízotti kabinet, belső ellenőrzési osztály.

²⁵ GYURITA Rita (2014): Reformok a területi államigazgatási szervezetben 2010–2013 között. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verébelyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 179.

²⁶ Khtv. 5. § (1) bek.

²⁷ Khtv. 3. § (1) bek. és 5. § (2) bek.

²⁸ 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 3. §

²⁹ Lényege, hogy egyetlen helyen több ügy is intézhető, például gyermekgondozási segély igénylése, anyasági támogatás igénylése, családi pótlék igénylése. Lásd bővebben: 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. melléklet 1. pont.

³⁰ 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 21. § (1) bek.

3. A JÁRÁSOK KIALAKÍTÁSA ÉS A KORMÁNYABLAKOK TOVÁBBFEJLESZTÉSE

A területi államigazgatás reformjának fontos intézménye a járási (fővárosi kerületi) hivatal.³¹ Az Országgyűlés 2012 júniusában fogadta el a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt (a továbbiakban: Jártv.), amely 2013. január 1-i hatálybalépésével újra bevezette a járásokat, ami nélkül persze járási hivatal sem lehetne. A járási hivatalok ugyanakkor nem önálló szervek, hanem a kormányhivatalok kirendeltségei, amelyek önálló feladat- és hatásköröket látnak el.³²

Ezek vizsgálata előtt meg kell jegyeznünk, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) kimondja, hogy az önkormányzatok az egységes államszervezet részeit képezik.³³ E rendelkezés egyfelől meghatározza a helyi önkormányzatok helyét az államszervezetben, másfelől lehetőséget biztosít a törvényalkotó számára, hogy törvény által biztosított kereteken belül például jogállási szabályokat, feladat- és hatásköri rendelkezéseket módosítson. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy a területi és helyi közigazgatás két alrendszere szoros egységet alkot, kiegészíti egymást, így egyik reformja sem képzelhető el a másik nélkül.³⁴ A járási rendszer visszahozatala tehát szükségszerűen nemcsak a területi és helyi államigazgatás átalakítását jelenti, hanem az önkormányzati rendszerét (beleértve a kistérségi rendszert) is. Mindazonáltal fontos különbség, hogy a jelenlegi járási – Budapesten fővárosi kerületi – hivatalok a területi államigazgatás szervei, vagyis nem az önkormányzati igazgatáshoz kötődnek, ellentétben a polgári kori Magyarország idejében működő járásokkal.³⁵

A 2013-ban újra bevezetett járási hivatal – mint területi államigazgatási szerv – feladatait túlnyomó részben a korábban a települési jegyzők által ellátott államigazgatási feladatok jelentik.³⁶ Vagyis a feladat- és hatáskörök meghatározása az államigazgatási és helyi önkormányzati feladatok elválasztásán alapult. Ez – többek között – egyfajta tehermentesítést

³¹ A járási szint a 13–14. századra vezethető vissza. Több évszázadon keresztül meghatározó volt, majd a szocializmus alatt megszűnt. Az intézmény az 1984. január 1-je és 2012. december 31-e közötti időszakban nem létezett. A járások eredetileg a vármegyék önkormányzatiság nélküli szervezeti egységei voltak, alapvetően nem az államigazgatáshoz kötődtek. Lásd bővebben: HOFFMAN István (2012): A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 1. sz. 19–32.

³² Jártv. 77. § (7) bek.

³³ 2011. évi CLXXXIX. törvény preambuluma.

³⁴ Az államigazgatás és önkormányzati igazgatás egymásra utaltságáról lásd bővebben: MAGYAR Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 116–119.

³⁵ A problémára nézve lásd különös tekintettel: BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat.

³⁶ A helyi szinten a jegyzők, illetve az önkormányzatok látták el az államigazgatási feladatok túlnyomó többségét – többek között – okmányirodai feladatokat, általános szabálysértési hatósági feladatokat, szociális oktatásügyi feladatokat. A jegyző feladat- és hatásköreiről, az átkerülő feladatokról lásd: HORVÁTH M. Tamás – JÓZSA Zoltán (2016): *Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentráció*. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 571–572.

jelentett a korábban megközelítőleg 70%-ban államigazgatási feladatot ellátó jegyzők számára.³⁷

A jogalkotó egyúttal a magyar közjogi hagyományok szerves részét képező mikro-középszintet strukturálta újra³⁸ (kistérségek kiüresítése).³⁹ Ezt a döntést alapvetően az a szervezési koncepció indokolja, amely alapján egy szétaprózódott településhálózattal rendelkező ország – mint Magyarország esetében – szükségszerű egy, a települési és a megyei szint közé eső köztes szint kialakítása.⁴⁰ Emellett legfőbb érvként említendő meg a települési (önkormányzati) szinten ellátott államigazgatási feladatok visszavételének jogos igénye is. A járásokat ugyanakkor nem önálló költségvetési szervként vezették be, hanem a fővárosi és megyei kormányhivatalok belső szervezeti egységeiként. Ekképpen a kormányhivatali szervrendszer belső tagoltsága 2013-tól jelentős mértékben megnőtt, hiszen a járási hivatalok maguk is törzshivatalból és önálló hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szervekből álltak, illetve integrált ügyfélszolgálatot (kormányablakot) működtettek.

A járásszékhely városok megállapítása során fontos szempontot jelentett az elérhetőség. Ezzel összefüggésben a jogalkotói akarat az volt, hogy lehetőség szerint a járáson belüli legtávolabbi település is 30 kilométer távolságon belül helyezkedjen el a székhelytelepüléstől.⁴¹ Ennek megfelelően 2013 januárjától 175 járási, a fővárosban pedig 23 kerületi hivatal kezdte meg működését.⁴² A járási hivatal – az illetékességébe tartozó települések tekintetében – kirendeltségek és települési ügysegédek útján is elláthatja feladatait.⁴³

Az eddig leírtakban utaltunk arra, hogy a nagy kormányhivatali szervezet, illetve a vezetési és irányítási szintek magas száma a hatékonyság ellen ható tényezők, illetve kitértünk a járási hivatal kialakítása mellett szóló érvek egy részére is. Ezek mellett fontos megjegyeznünk, hogy a járási hivatalok területe és felépítése nem egységes, ennek ellenére azonban szerepe kiemelendő az államigazgatási hatósági ügyek intézésében, az ügyek egyszerűbb vitelében. Azaz az egységes⁴⁴ járási szint kialakítása hozzájárult az egységes ügyintézés megvalósításához, a kormányablakok továbbfejlesztéséhez.

³⁷ BÁRDOS László (2011): Az önkormányzatok húsz éve – jegyzői szemmel. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 10. sz. 49.

³⁸ Itt kívánunk utalni arra, hogy a helyi önkormányzat társulásként működött kistérségi rendszer és az államigazgatási feladatellátásra létrejött járási hivatali rendszer területi lehatárolása nagyban egyezik.

³⁹ A fragmentált kistérségi rendszer hátrányait a kistérségek nem szüntették meg, kiüresítésükhöz az MótV. hatálybalépése, illetve a helyi önkormányzati feladatok centralizációja (ezen belül koncentrációja) vezetett. Az önkormányzati rendszer átalakításának okairól és az új szabályozás vizsgálatáról lásd: SZENTE Zoltán (2014): Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. *MTA Law Working Papers*, 29. sz. 1–9.; PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In JAKAB–GAJDUSCHEK szerk.: *i. m.* 583–599.

⁴⁰ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2013): Az állam térbeli szerkezetéről. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 23. évf. 215. sz. 71.

⁴¹ A járások kialakításának szempontjairól lásd bővebben: 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat.

⁴² A járások székhelyeiről és illetékességi területéről lásd: 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 1. melléklet 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 1. §

⁴⁴ Ennek körében a jogszabály által meghatározott egységes jogi keretre gondolunk.

A járási hivatal ügyfélszolgálatot (kormányablakot) működtet, amely egyben az ügyfelek és a helyi államigazgatás találkozási pontját is jelenti.⁴⁵ Ügyféloldalról szemlélve a kormányablakrendszer egyik legfőbb pozitívuma az elérhetősége. Ez a megállapítás különösen érvényes azon ügýtípusokat alapul véve, amelyek az ország bármelyik kormányablakában egységesen, azonos módon intézhetők.

Az intézhető ügyeket a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a következőképpen kategorizálja:

- Azonnal intézhető ügyek, amelyekben a kormányablak kizárólagos hatáskörben vagy az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság helyett jár el,⁴⁶
- olyan ügyek, amelyekben a kormányablak kizárólagos hatáskörben vagy az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság helyett jár el, az eljárásra meghatározott ügyintézési határidőn belül,⁴⁷
- beadványok útján indítható ügyek, amelyekben a kormányablakhoz érkező beadványokat a kormányablak haladéktalanul, de legkésőbb a benyújtást követő munkanapon további ügyintézés végett az eljárásra hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz továbbítja,⁴⁸
- olyan ügyek, amelyekben az ügyfél kérésére a kormányablak részletes tájékoztatást nyújt az eljárás menetéről, az adott eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről,⁴⁹
- olyan ügyek, amelyekben a kormányablak hivatalból jár el.⁵⁰

Ezeken felül említhető meg, hogy a kormányablak hatósági szolgáltatásként – a technikai feltételek megléte esetén – kiegészítő szolgáltatások biztosítását is ellátja.⁵¹

4. A SZERVEZETI INTEGRÁCIÓ MÉRTÉKÉNEK FOKOZÓDÁSA

2015-ben erős, kétirányú külső és belső integráció indult meg. A kormányhivatalba történő beolvadással szüntették meg a területi államigazgatás több, korábban önálló szervét, mint például a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségeket, valamint a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal bányakapitányságait. E ponton jegyzendő meg, hogy a külső integráció nemcsak a dekoncentrált szervek csökkentésére irányuló beolvasztást

⁴⁵ FÁBIÁN Adrián – BENCsik András (2014): Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 23.

⁴⁶ Az ügycsoportba tartozó ügyek katalógusát lásd: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. melléklet.

⁴⁷ Az ügycsoportba tartozó ügyek katalógusát lásd: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. melléklet.

⁴⁸ Az ügycsoportba tartozó ügyek katalógusát lásd: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 3. melléklet.

⁴⁹ Az ügycsoportba tartozó ügyek katalógusát lásd: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 4. melléklet.

⁵⁰ Az ügycsoportba tartozó ügyek katalógusát lásd: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 6. melléklet.

⁵¹ Lásd részletesen: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 5. melléklet.

jelentette, hanem a feladatok integrációját is. A Kormány az 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozatában a következő feladatok átvételét írta elő:

- A Magyar Államkincstár megyei igazgatóságainak családtámogatási és szociális ellátási, valamint lakáscélú támogatással összefüggő feladatai,
- az Országos Egészségbiztosítási Pénztár területi hivatalainak baleseti megtérítéshez és a keresőképeség vizsgálatához kapcsolódó feladatai,
- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal anyakönyvezéssel összefüggő feladatai.⁵²

A jogalkotó ezzel szinte párhuzamosan változtatta meg a kormányhivatal és a járási hivatal törzshivatalának és a szakigazgatási szerveinek jogállását, megszüntetve a szakigazgatási szervek önálló feladat- és hatáskörét azáltal, hogy főosztályi struktúrába olvasztotta azokat.⁵³ Ez a belső integráció jelentősen lecsökkentette az irányítási és vezetői szinteket, megszüntette a kettős irányítást, de a szakigazgatási szempontok érvényesülésének kérdését is előhívta, illetve több esetben eltörölte a munkakörök betöltéséhez korábban kötelezően előírt szakirányú végzettség szükségességét.

1. táblázat • A kormányhivatalok létszámkerete

(Forrás: saját szerkesztés)⁵⁴

| Az érintett kormányhivatal | Létszámkeret (fő) |
|--|-------------------|
| Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal | 1935 |
| Baranya Megyei Kormányhivatal | 1626 |
| Békés Megyei Kormányhivatal | 1468 |
| Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal | 2663 |
| Budapest Fővárosi Kormányhivatal | 5662 |
| Csongrád Megyei Kormányhivatal | 1655 |
| Fejér Megyei Kormányhivatal | 1499 |
| Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal | 1534 |
| Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal | 1939 |
| Heves Megyei Kormányhivatal | 1261 |
| Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal | 1507 |
| Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal | 1075 |
| Nógrád Megyei Kormányhivatal | 908 |
| Pest Megyei Kormányhivatal | 3362 |
| Somogy Megyei Kormányhivatal | 1414 |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal | 2065 |
| Tolna Megyei Kormányhivatal | 965 |

⁵² 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 4–6. pont.

⁵³ Kovács Zoltán – Pilz Tamás (2015): A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 61–68.

⁵⁴ A táblázat a 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás alapján készült.

| Az érintett kormányhivatal | Létszámkeret (fő) |
|--------------------------------|-------------------|
| Vas Megyei Kormányhivatal | 1133 |
| Veszprém Megyei Kormányhivatal | 1515 |
| Zala Megyei Kormányhivatal | 1212 |

A Kormány a területi államigazgatás „működési hatékonyságának növelése érdekében” feladatként határozta meg a megyei (fővárosi) és a járási (fővárosi kerületi) feladat- és hatásköri szintek felülvizsgálatát, a kormányhivatal és a járási hivatal feladatellátásával összefüggésben a másodfokú hatáskörében eljáró központi hivatalok hatáskör-racionalizálását, valamint a központi és területi államigazgatási feladatellátás szintjeinek, valamint az ezzel összefüggő jogorvoslati szintek⁵⁵ átalakítását.⁵⁶

Ezek alapján konkrét változásokat fogalmazott meg az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat. A határozat melléklete összesen 44 költségvetési szerv jogutódlással vagy jogutódlás nélkül történő megszüntetéséről szól. Emellett a központi szint által gyakorolt feladat- és hatáskörök fővárosi, megyei kormányhivatalba, illetve járási hivatalba történő telepítésének szükségességét hangsúlyozta.⁵⁷ Ennek megfelelően a 2016. évi CIV. törvény döntött a központi hivatalok felülvizsgálatával összefüggő törvények módosításáról. A törvényi szabályozás szükségessé vált, tekintettel a megszűnő központi hivatalok hatósági jellegű⁵⁸ elsőfokú feladatai ellátásának rendezése céljából. A kormányhivatal feladat- és hatáskörének bővülése a járási hivatalok megerősödését eredményezte. Egyrészt ez azzal igazolható, hogy az átkerülő feladatok elsőszámú címzettje a járási hivatal lett, másrészt pedig a hivatalon belül eszközölt feladatátrendezés is ezt eredményezte. Fontos látni, hogy az integráció fokozódásával a jogorvoslati szintek átalakítása is szükségszerűvé vált. Mindezek következménye, hogy az ügyintézés súlypontja a járási szintre helyeződött.

A hatásköri kérdések mellett érdekes eltolódás figyelhető meg a járási hivatalok illetékességére vonatkozóan. Az ágazati jogszabályok alapján 2017-től a járási hivatal önálló feladat- és hatáskörébe került ügyek illetékessége a következő módon alakult:

- valamennyi járási hivatalban intézhető ügyek, például gyámügy, áldozatsegítési feladatok,
- kiemelt járási hivatalokban intézhető ügyek, amelyek 2-3 járásra kiterjedő illetékességgel rendelkeznek, például a nyugdíjbiztosítás, a népegészségügy vagy a vadászati, halászati ügyekkel kapcsolatban,
- megyeszékhely szerinti járási hivatalban intézhető ügyek, például lakástámogatás, rehabilitációs hatósági ügyek,

⁵⁵ A jogorvoslati szintek átalakítására elsősorban azért volt nagy szükség, mert a szervezeti integráció velejárójaként az egyes területi államigazgatási szervek és szakigazgatási szervek önállósága, illetve önálló feladat- és hatásköre megszűnt, ezzel összefüggésben pedig az egy szervezeten belüli jogorvoslat lehetőségét már korábban elvetette az Alkotmánybíróság a Ket. 106. § (1) bek. alapján.

⁵⁶ Lásd: 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat 2. pont.

⁵⁷ 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 5. pont.

⁵⁸ Beleértve a hatósági nyilvántartás vezetésével és a hatósági ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat is.

- több járásra/megyére intézett ügyek, például a foglalkoztatáspolitikai, vetőmag- és szaporítóanyag-felügyeleti és ehhez kötődő laboratóriumi feladatok.

A járási hivatalok között illetékesség alapján felmerülő differencia több hivatal *de facto* speciális, kiemelt státuszát eredményezheti. A fentebb ismertetett folyamatok eredményeként a járási hivatalok szervezete, állománya, feladat- és hatáskörének bővülése, illetve újonnan megjelenő differenciálódása egyre inkább megfigyelhető.

5. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁST ÚJRASZABÁLYOZÓ ÁKR. ÉS A MEGÚJULT KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS RENDSZERÉNEK HATÁSAI

Az utóbbi években központi célkitűzésként jelent meg az adminisztratív terhek csökkentése. Ez egyszerre jelenti az igazgatási szolgáltatási díjak és illetékek csökkentését, a határidők lerövidítését és a deregulációt is.⁵⁹ Ennek körében a jogalkotó új közigazgatási eljárási kódex megalkotása mellett döntött. A 2018. január 1-vel hatályba lépő 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (a továbbiakban: Ákr.) jelentősen átalakította a jogorvoslati rendszert is azáltal, hogy a korábban hatályos 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.) szabályozásától eltérően nem a fellebbezést jelölte meg rendes jogorvoslati fórumként, hanem a bírói felülvizsgálatot. Fontos azonban jelezni, hogy a fellebbezés rendes jogorvoslati jellege megszűnt ugyan, de igénybe vételére továbbra is sor kerülhet, amennyiben törvény azt kifejezetten megengedi. Az Ákr. ezzel összefüggésben kimondja, hogy fellebbezésnek van helye, ha a határozatot járási hivatal vezetője vagy – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.⁶⁰

Ezekre tekintettel fontos kitérnünk a közigazgatási bíráskodás megújult rendszerére. 2018. január 1-től jelentős változtatások történtek a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatára vonatkozó jogi normák tekintetében is. Azokat ugyanis az Országgyűlés – a közigazgatási bíráskodás önállóságát elismerve – kiemelte a polgári peres eljárások keretei közül. A külön törvényi szabályozás kiszélesítette a bírósághoz fordulás lehetőségét is azáltal, hogy a közigazgatási jogvita tárgyát tágan értelmezte.⁶¹ A jogorvoslati rendszer

⁵⁹ Lásd: *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015). Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 30.)

⁶⁰ Ezeket kivül önálló fellebbezésnek van helye az Ákr. 116. § (3) bekezdésében meghatározott esetekben.

⁶¹ „4. § [A közigazgatási jogvita]

(1) A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.

(2) Közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogvisztonnyal kapcsolatos jogvita is.

(3) Közigazgatási cselekmény

a) az egyedi döntés;

átalakítása nyilvánvalóan a közigazgatási bíróságok ügyszámemelkedését vonja maga után, amely így kellő alapot biztosít az önálló közigazgatási bíróságok felállítására.

Az új közigazgatási bírósági rendszer témánk szempontjából szintén releváns pontja a bíróságok közigazgatási cselekmény megváltoztatására kapott felhatalmazása. Míg a korábbi szabályozás szűkre szabta a *reformatórius* jogkör alkalmazását, a hatályba lépő rendelkezések főszabály szerint adnak erre lehetőséget. A járási hivatalvezető közigazgatási hatósági jogkörében hozott elsőfokú határozata ellen tehát továbbra is megmarad a fellebbezés, amelyet jellemzően a fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgál meg, másodfokú közigazgatási hatósági jogkörében.⁶² A másodfokon hozott döntés ellen az új szabályozás megtartotta a bírósághoz fordulás lehetőségét, azzal az eltéréssel, hogy a közigazgatási bíróságok csak kivételes esetben kötelezik új eljárásra az első fokon döntést hozó közigazgatási hatóságot, helyette a közigazgatási cselekményt megváltoztatják, amennyiben ezt „az ügy természete megengedi”.⁶³ Vagyis feltételezhető, hogy a jogorvoslat időben hamarabb következik be.⁶⁴

Ebben az összefüggésben feltehető a kérdés, hogy a közigazgatás döntéseinek bírói megváltoztatása nem sérti-e a hatalmi ágak elválasztásának elvét. A bírói hatalmi ág beavatkozása a jog érvényre juttatásának biztosítékát is jelenti, amely a jogbiztonság és a jogállamiság követelményéből vezethető le, vagyis bizonyos mértékig indokoltnak mondható, sőt szükséges. Ugyanakkor a bíróság nem veheti át a közigazgatás feladatait.⁶⁵ Azonban az előbb említett ideális–szükséges mértékű beavatkozás csupán elvi szinten határozható meg, amelyet a gyakorlat konkrét ügyek mentén idővel megkérdőjelezhet.⁶⁶

b) a hatósági intézkedés;

c) az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés;

d) a közigazgatási szerződés.” Lásd: 2017. évi I. törvény 4. § (1)–(3) bek.

⁶² Ezen a ponton jelezzük, hogy az Ákr. 118. § (1) bekezdése kimondja, hogy fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a *döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre* hivatkozva lehet. Ez utóbbi kitétel jelentős változás a korábban hatályos Ket. rendelkezéseihez képest, ahol ilyen szabály nem volt érvényben.

⁶³ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (a továbbiakban: Kp.) 90. § (1) bek.

⁶⁴ Ugyanakkor utalnunk kell arra is, hogy amennyiben nincs fellebbezésre lehetőség, úgy kétfokú a bírósági felülvizsgálat, ami viszont nem határidőhöz kötött.

⁶⁵ PATYI András – KÖBLÖS Adél (2016): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 13.

⁶⁶ Ahol a Kp. előtt megváltoztatási jogkörrel bírtak a bíróságok, ott a döntés alapja jogkérdés, és nem szakkérdés volt, például ingatlan-nyilvántartási ügyek, családi jogállással összefüggő ügyek, amelyekben a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.) által szabályozott jogviszonyban járt el a közigazgatás. A legnagyobb ügyszámot jelentő adóügyekben pedig a jogalap a tulajdonjog védelmével van összefüggésben, tehát ha a jogalap felülvizsgálatában dönt a bíróság, akkor megint polgári jogi jogviszonyokban járt el. Az összszerszerűség pedig a jogalap függvénye, ez volt a megváltoztatási jogkör alapja. A mostani általános jogkörnél ez a logika hiányzik, helyette van az a bizonytalan jogfogalom, hogy „ha az ügy természete megengedi”, de ezt maga az eljáró bíróság dönti el. A közigazgatás – mint szakigazgatás – speciális szaktudást igényel, míg a bírói hatalmi ág igazság- és jogszolgáltató tevékenysége szükségszerűen a törvényességi szempontok érvényesítését végzi, és nem szakkérdésekben hoz döntést.

A magunk részéről azon kutatók álláspontjával értünk egyet, akik a megújult jogorvoslati rendszer és az általános alkalmazást nyerő *reformatórius* jogkör pozitívumai mellett a szakszerűségi szempontok érvényesítésének nehézségére hívják fel a figyelmet.⁶⁷ A fő kérdés tehát az, hogy az általánossá váló megváltoztatási jogkör és az így kiszélesített bírói mérlegelés nem hordoz-e veszélyt a speciális szaktudást igénylő kérdésekben, vagyis hogy a bírói felülvizsgálat alkalmas-e arra, hogy a jogszerűség mellett a szakszerűség szempontjait is érvényesítse.

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A már hivatkozott szakirodalom és az egyes szervekre vonatkozó jogállási törvények áttekintése után az a határozott véleményünk alakult ki, hogy a járási hivatalok a területi államigazgatás meghatározó szereplőivé váltak az államigazgatási hatósági ügyek elsőfokú intézésében. Túlzás nélkül állítható az is, hogy az utóbbi évek változásainak következményeként a járási szint a hatósági jogalkalmazás legfontosabb szintjévé lépett elő, hiszen az állampolgárok államigazgatási hatósági ügyeik zömét alapvetően a járásokhoz kötődő integrált ügyfélszolgálatok – kormányablakok segítségével intézik, illetve jelentősen megsaporodtak a járási hivatal elsőfokú hatósági jogkörében ellátandó feladatai is. Emellett jegyzendő meg, hogy 2018. január 1-vel a hatályba lépő új közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény és a megújuló közigazgatási bíraskodás rendszere háttérbe szorította a közigazgatás elsőszámú jogorvoslatát, a fellebbezést.

Ezzel párhuzamba állítva a közigazgatási bíróságok kiszélesített *reformatórius* jogkörét, nehéz megállapítani, hogy azt a szükséges-ideális mértékben állapították-e meg. A megújult jogorvoslati rendszer megszüntette a fellebbezés rendes jogorvoslati jellegét, és az másodlagossá vált a bírósági felülvizsgálat általános jellege mellett.

Így a közigazgatási döntések (cselekmények) törvényességét végső soron eddig is felülvizsgáló bírói döntés időben hamarabb történik meg az előző rendszerhez viszonyítva, amiben főszabály szerint erre csak a fellebbezést követően került sor. Ugyanakkor nyitott kérdés marad, hogy a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslathoz képest hogyan váltosul majd meg a szakszerűségi szempontok érvényesülése.

Emellett továbbra sem látni, hogy mi lesz a sorsa a jegyzőknél hagyott államigazgatási hatásköröknek. A rendszerben tehát továbbra is párhuzamosan élnek együtt a korábbi és új megoldások. Várható-e a közeljövőben, hogy a jogalkotó feladat- és hatásköri centralizációval elve a járási szintre helyezi azokat, tekintettel arra, hogy továbbra is több, magas ügyszámú eljárás tartozik a települési jegyzők hatáskörébe (például építésügyi ügyek jelentős része is)? Ugyanakkor az államigazgatási és önkormányzati feladatok meghatározása és tiszta elválasztása nem problémamentes, és mint láthatjuk, nehezen kivitelezhető.

⁶⁷ Például BALÁZS István: *A magyar közigazgatás koncentrációjának és integrációjának hatása a közigazgatási hatósági eljárásra, avagy a közigazgatási hatósági eljárás szakszerűségének egyes garanciális elemei*. Kézirat.

Véleményünk szerint fel kell hagyni a teljes elválasztás igényével, és a közigazgatási működés hatékonysági szempontjait az állampolgárok oldaláról kellene megközelíteni. Emellett nem hagyható el az adott ügytípusok mentén párhuzamosan gyakorolt feladat- és hatáskörök felülvizsgálata sem.

Összegzésképpen elmondható, hogy a járási rendszer újrabevetése jelentősen átalakította az államigazgatási hatósági feladatok ellátásának rendszerét, amely igaz ugyan, a jegyzői feladatellátáshoz képest nem feltétlenül csökkentette az állampolgároktól való távolságot, de nem vitatható el az, hogy megszüntette az alsó-középszint *heterogenitását* és sok esetben – különösen a kormányablak rendszer fejlesztésével – megkönnyítette és egyszerűbbé tette az eljárások kezdeményezését.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
2. BALÁZS István: *A magyar közigazgatás koncentrációjának és integrációjának hatása a közigazgatási hatósági eljárásra, avagy a közigazgatási hatósági eljárás szakszerűségének egyes garanciális elemei*. Kézirat.
3. BÁRDOS László (2011): Az önkormányzatok húsz éve – jegyzői szemmel. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 10. sz. 45–52.
4. BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat.
5. BARTA Attila (2014): A területi államigazgatás változásai 2010–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 1–7.
6. FÁBIÁN Adrián – BENCSIK András (2014): Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 20–24.
7. G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évf. 7. sz. 5–26.
8. HOFFMAN István (2012): A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 1. sz. 19–32.
9. HORVÁTH M. Tamás – JÓZSA Zoltán (2016): Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrátum. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 564–583.
10. KOVÁCS Zoltán – PILZ Tamás (2015): A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 61–68.
11. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
12. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2013): Az állam térbeli szerkezetéről. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 23. évf. 215. sz. 65–73.
13. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 583–599.
14. PATYI András – KÖBLÖS Adél (2016): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 8–29.
15. SIKET Judit (2017): *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. PhD-értekezés. Szeged. DOI: <https://doi.org/10.14232/phd.3950>
16. SZENTE Zoltán (2014): Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. *MTA Law Working Papers*, 29. sz. 1–9.

17. VEREBÉLYI Imre (2009): Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis? *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 44–58.
18. ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.

Internetes források

1. *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015). Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 30.)
2. *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program 11.0.* (2011). Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatás-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 30.)
3. OECD: *Hungary: Towards a Strategic State Approach*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264213555-en>

Jogi források

1. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2. 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
3. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
4. 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
5. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
6. 2016. évi CIV. törvény a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint egyes költségvetési szervek feladatainak átadásáról
7. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
8. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
9. 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
10. 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról
11. 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
12. 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról
13. 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakokról
14. 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről
15. 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról
16. 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről

17. 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervek formájában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről
18. 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítéséről, valamint az ehhez szükséges hatáskör-racionalizálásról
19. 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról

Hegyesi Zoltán a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézetének egyetemi tanársegédje, a Közigazgatástudományi Doktori Iskola doktorandusza. Főbb érdeklődési és kutatási területei: közigazgatás-tudomány, közigazgatási szervezeti jog, komparatiztika.

Mélypataki Gábor

A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD LEHETŐSÉGEI A KÖZSZOLGÁLAT TERÜLETÉN¹

The Possibilities of Social Dialogue in the Area of Civil Service

Dr. Mélypataki Gábor, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, melypataki.gabor@gmail.com

A szociális párbeszédnek több jelentése is ismeretes. A szociális párbeszédnek általánosságban a munkaügyi kapcsolatok előmozdítása a célja. A szociális partnerek tárgyalásai a munkavállalók érdekeinek az előmozdítása okán valósulnak meg. A közzszolgálatban a szociális párbeszéd több akadályba ütközik mint a gazdasági szférában. Nehezen lehet az alanyokat meghatározni. A szociális partnereknek szűk a mozgásteret. E nehézségek ellenére kell eredményeket elérniük az alkalmazottak munkafeltételeinek javítása érdekében.

KULCSSZAVAK:

szociális párbeszéd, szociális partnerek, munkaügyi kapcsolatok, közzszolgálat

More meanings of social dialogue are known. Generally, the goal of the social dialogue is to promote labour relations. The negotiations of the social partners can happen because of the promotion of the interests of the employees. Social dialogue meets more obstacles in the civil service than in the economic sector. It is hard to define social partners. The playing field of the social partners is narrow. They have to achieve results to improve their employees' working conditions in spite of these difficulties.

KEYWORDS:

social dialogue, social partners, labour relations, civil service

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem felkérésére készült.

1. BEVEZETÉS

A szociális párbeszéd egy többes jelentésréteggel bíró kifejezés.² A többes jelentésréteg fakad abból is, hogy az Európai Unió szintjén, regionális szinten vagy éppen országos szinten beszélünk róla. A szociális párbeszéd rendelkezik tágabb és szűkebb megközelítési módokkal is. A szociális párbeszéd egyszerre jelent általános egyeztetési, de szektorális szakmaspecifikus egyeztetési formát is. Azt, hogy a fogalom értelmezése még egy adott értelmezési szinten sem egységes, jól mutatja az Unióban megvalósuló európai szociális párbeszéd. Az európai szociális párbeszéd formájától függ a párbeszédet folytató tagok összetétele. Az uniós szintű szociális párbeszéd két fő formát ölt. A háromoldalú (tripartit megoldás) a munkabérből élők és munkáltatók mellett magában foglalja az Unió intézményeit is. A kétoldalú (bipartit) tárgyalások az európai munkaadók és a szakszervezetek európai uniós szintű szerveinek fórumaként értelmezhető.³ Ásványi Zsófia Kiss György nyomán kiemeli, hogy az eredeti – ma már szűkebbnek tekintett – értelmezésben a szociális párbeszéd a munkaadók és munkavállalók európai csúciszervezetei közötti kétoldalú párbeszédet jelenti. Ez a szűkebb értelmezés eredetileg az Európai Szakszervezeti Szövetség (ETUC), az Európai Gyáriparosok és Munkáltatók Szervezeteinek Szövetsége (UNICE) és az Állami Vállalatok Európai Központja (CEEP) közötti intézményesített együttműködést takarta. Ehhez képest a szélesebb értelmezés a már korábban is említett tripartit megoldást jelenti.⁴

Ez a kettős értelmezési szint egyrészt a kiindulási alapunk. Nagyon sokáig a szociális párbeszéd az Európai Unióban a szociális partnerek között zajló, különböző formában megvalósuló kapcsolatrendszeret jelentette.⁵ A fogalom használata csak a későbbiekben, az új ezredfordulón kezdett el leszivárogni a nemzetállamok fogalmi készletébe. Rácz Zoltán jegyzi meg ezzel a folyamattal kapcsolatosan, hogy a szociális párbeszéd tulajdonképpen az érdekegyeztetésnek nevezett fogalomkörben volt elhelyezhető. A fentiekhez hozzáteszi, hogy az érdekegyeztetés hazánkban a háromoldalú párbeszédet jelentette a kormány, a munkáltatói érdekképviseleti szervezetek és a munkavállalói érdekképviseleti szervezetek között.⁶ A Rácz Zoltán által kifejtett gondolatok alapján a szociális párbeszéd hazai meghatározása egészen megfelelően illeszkedik a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) által megfogalmazott fogalmi struktúrába. Az ILO megfogalmazása alapján a szociális párbeszéd magában foglalja az összes típusú tárgyalást, konzultációt vagy egyszerű információcserét is a munkáltatók, a munkavállalók és a kormányzat között, amelyekben

² Az egyes fogalmi megközelítéseket lásd: ARATÓ Krisztina (2001): *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. Budapest, Rejtjel.

³ GAITENIDIS, Nikolaos: *The European Social Dialogue: Delineation of its Functions in the EU Governance Nexus*. Department of International and European Studies. Greece, University of Macedonia. 1.

⁴ ÁSVÁNYI Zsófia (2010): A szociális párbeszéd történelmi előzményei. *Tudásmenedzsment*, 11. évf. 2. sz. 69.

⁵ RÁ CZ Zoltán (2016): A szociális párbeszéd helyzete Magyarországon. In KÉKESI Tamás ed.: *MultiScience – XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Hungary, University of Miskolc. 1.

⁶ Uo.

gazdasági és szociálpolitikai érdekek mentén kapcsolódnak össze a szociális partnerek.⁷ Az általánosan megfogalmazott definíció elismeri azt a tényt, hogy az egyes államokban eltérő módon, az adott állam sajátosságainak megfelelően fejlődtek ki a szociális párbeszéd fórumrendszerei.⁸ Vannak olyan országok, ahol szélesebb és vannak olyan országok, ahol szűkebb az értelmezési lehetőség.

Magyarország vonatkozásában a szociális párbeszéd fenti értelmezése elsősorban a makroszintű érdekegyeztetésre volt jellemző.⁹ A magyar munkaügyi kapcsolatok rendszerében azonban 2010-ben egy jelentős változás következett be. Az addig regnáló tripartit jellegű makroszintű konzultációs fórumot a jogalkotó megszüntette. E helyett egy kétszintű szabályozást alkotott meg. Jogszabályok útján létrehozott egy erősnek szánt mezoszintű bipartit szociális párbeszéd fórumot, és egy gyenge, de inkább a társadalmi párbeszéd keretébe tartozó makroszintű szövet.

A két jogintézmény hatálybalépését követően a mezoszintű szociális párbeszédet a szociális partnerek az Ágazati Párbeszéd Bizottságok (a továbbiakban: ÁPB) keretében folytatják. A makroszintű érdekegyeztetés pedig a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (a továbbiakban: NGTT vagy Tanács) keretében valósul meg. Az ÁPB-ben az egyeztetések bipartit alapon működnek, ami a szociális párbeszédnek a tágabban értelmezett definíciójában helyezhető el. Az NGTT pedig a szociális partnereken túl a társadalom más fontos szereplőit is bevette a fórum munkájába, és ennek következtében a korábban tárgyalat témák körét is kiszélesítették.

A szociális párbeszéd funkciója, hogy a szociális partnerek közötti tárgyalásokat elősegítse. A szociális partnerek közötti tárgyalások lehetnek kollektív tárgyalások vagy másfajta konzultációk. A fenti meghatározásokból is remekül kitűnik, hogy elsősorban a foglalkoztatási feltételek javítása, és az ezekhez kapcsolódó szociális kérdések tárgyalása történik meg. A szociális párbeszéd és a kollektív tárgyalások között annyiban húzhatunk párhuzamot, hogy a kollektív tárgyalás a szociális párbeszéd egy intézményesített formája. A munkafeltételek javítása érdekében természetesen nemcsak kollektív tárgyalásokat lehet folytatni, hanem más jellegű, nem intézményesített, informális egyeztetéseket is.

A szociális párbeszéd számára fenntartott fórumok általános jellegűek. Ez annyit tesz, hogy vagy a lehető legszélesebb körben tárgyalja a szociális kérdéseket, mint az NGTT, vagy széles körben nyitva áll a szociális partnerek előtt, mint az ÁPB. Azt azonban látni kell, hogy az univerzalitás fokában a makro- és a mezoszinten lévő szociális párbeszéd esetében eltérések vannak. Az NGTT esetében teljes mértékben érvényesül az univerzalitás. Az univerzalitás előnye, hogy a témák saját komplexitásukban a lehető legnagyobb nyilvánosság előtt megtárgyalhatók. A hátránya pedig, hogy az egyes speciális kérdések elsíkhadhatnak, illetve a problémák ilyen formában történő megtárgyalása nem mindig jelenti

⁷ *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance* (2013). Geneva, International Labour Office, Social Dialogue and Tripartism Unit, Governance and Tripartism Department. 13.

⁸ *Social Dialogue in Developing Countries – A Desk Study*. Norad Report 2011/8. 1.

⁹ A fejlődéséről bővebben: PRUGBERGER Tamás – RÁCZ Zoltán (2017): A munka- és a közszolgálati jogi érdekegyeztetés alakulása 2010 után. *Polgári Szemle*, 13. évf. 4–6. sz.

a konkrét javaslatok megfogalmazásának a lehetőségét. Az ÁPB esetében korlátozottabban érvényesül az univerzalitás. Ez inkább a hozzáférhetőségben rejlik. Mindenkinek lehetősége van elméletileg, hogy a megfelelő reprezentativitást elérve tárgyaló félként vehessen részt a szociális párbeszédben. Az univerzalitás ebben az esetben az adott ágazatra vonatkozó problémák vizsgálatára vonatkozik. Fő különbség, hogy az NGTT multipartit fórum, vagy ahogy az ILO nevezi „tripartism plus,”¹⁰ az ÁPB pedig bipartit alapon működik. A tripartism plus fórumok esetében az ILO is elismeri azt az igényt, hogy egyes témák megtárgyalása szélesebb körben szükséges, mint a munkáltató–munkavállaló–állam hármasa.

A fentiek alapján a szociális párbeszéd, még ha némi megszorítással is, de az univerzalizmusról szól. Az univerzális szociális és foglalkoztatási problémák megtárgyalása a legmagasabb szinten. Ez egyrésztől pozitívum, de sok esetben gátja is a problémák megoldásának. Ezt támasztja alá, hogy Magyarországon nem egységes a munkaerőpiac. Sokféleképpen feloszthatnánk. A témánk szempontjából a gazdasági szektor és a közszolgálati szektor különválasztásának van jelentősége. A problémák, az igények jelentős része azonos módon jelentkezik mindkét szektorban, de vannak olyan kérdések és körülmények, amelyek különbségeket okoznak. A két szektorban a hasonlóság ellenére több szempontból is különbségek vannak a foglalkoztatási jogviszonyok jellemzőiben.¹¹

Ennek megfelelően a továbbiakban azt vizsgálom, hogy az általános jellegű szociális párbeszéd fórumok mennyire hatékonyak az állami alkalmazottak vonatkozásában, illetve az esetükben mely speciális fórumokról beszélhetünk.

2. AZ NGTT TEVÉKENYSÉGE

Az NGTT-t a 2011. évi XCIII. törvény alkotta meg, és tette a magyar jogrend részévé. Ahogy azt korábban is említettük, a Tanács a társadalmi párbeszéd egy fontos színtere. A Tanács egy konzultatív szerv, amely kötelező döntést nem hoz, és nem születnek kollektív megállapodások sem a keretében. A fentiekben említettem, hogy egy multipartit egyeztető fórum. A multipartit fórum jelenti azt, hogy a szociális partnereken kívül a civil szféra, a tudomány képviselői és a bevett egyházak is képviseltetik magukat a szerv működésében. A tanulmány témája szempontjából a munkavállalói oldal, ami érdekes. A munkavállalói oldalt a szakszervezeti szövetségek képviselik. A munkavállalókat képviselő szakszervezeti szövetségek égisze alatt működnek olyan tagszervezetek, amelyek kifejezetten a közszféra munkavállalóinak érdekét képviselik. A szakszervezeti részvétel biztosítja, hogy a közszféra alkalmazottainak az érdekei is megjelenjenek a Tanács előtt. Az elmúlt évek jegyzőkönyveinek és éves jelentéseinek vizsgálata azonban kimutatta, hogy a közszolgálat helyzete nem volt hangsúlyos. Elsősorban az általános bérrendezési kérdések elemeként tűnt fel. Nagyobb hangsúlyt először az NGTT 2016. évi jelentésében találtam, ahol több említés

¹⁰ *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance* (2013). 15.

¹¹ GyÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG-ORAC.

is történik vele kapcsolatban. Az egyik fő kérdés a közszféra szakemberhiány kérdésének a megoldására irányul, a másik pedig a bérrendezés kérdése volt.¹² A témánk szempontjából további fontos momentumként emelhető ki a 2017. decemberi ülés beszámolója, amelyben említettek egy, a közszolgálati béremelésekről szóló előadást is. A fentiek alapján elmondható, hogy a közszolgálat kérdése a Tanács előtt általában a fősodorhoz társuló kiegészítő kérdésként merül fel. Az NGTT elsősorban a gazdasági szféra problémáit emeli ki, és annyiban társítja hozzá a közszolgálatot, amennyiben az kihatással van ez utóbbira.

Az NGTT tevékenységét ezzel kapcsolatban szükséges összehasonlítani a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (a továbbiakban: VKF vagy Fórum) tevékenységével. A VKF egy, a versenyszférában tevékenykedő, a szociális partnerek és az állam közötti szociális fórum. Szükséges kiemelni, hogy nem intézményesített formában működik. Nincs külön jogszabály a működéséről és a szervezetéről. A neve alapján informális fórumként lehetne elkönyvelni, amely elsősorban a gazdasági szférára fókuszál. Az előbbi két jellemző azonban további elemzést igényel. A VKF tripartit szociális párbeszéd fórumként működik, amely súlyánál fogva fontosabb, mint az NGTT. Ennek egyik fontos bizonyítéka, hogy a szociális partnerek és az állam ennek a fórumnak a keretében írta alá 2016-ban azt a kétéves bérmegállapodást a minimálbérről, a garantált bérminimumról és a járuléksökkenésről, ami 2018 januárjától jelentős béremeléssel járt.¹³

A közszolgálati munkavállalói, illetve érdekképviseleti oldalról elég sok kritika éri mind az NGTT, mind a VKF működését. Az egyik alapvető kritika, hogy ténylegesen érdeemben a közszolgálat problémáival nem foglalkoznak. Az NGTT előtt, ha nem is önálló problémakörként, azért az oldalak foglalkoztak a közszolgálattal. A VKF már csak elnevezésénél fogva sem tud direktben a közszolgálattal foglalkozni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Fórum keretében elfogadott megállapodások ne lennének áttételesen hatással a közszférára.¹⁴ Ez jelentősebb mértékben a legutóbbi, már említett kétéves bérmegállapodás keretében jelentkezett. A közszolgálati szférában hangsúlyosabban részt vevő szakszervezetek több szempontból is a szolidaritás elvesztéséről beszéltek, mivel a minimálbér és a garantált bérminimum emelésével kapcsolatosan lett a Kjt. szerinti bértábla annál inkább kiüresítve.^{15,16} A közalkalmazotti bértáblában sokak számára megszűnt a tényleges karrierrendszer, mert a ledolgozott éveik számától függetlenül vagy a minimálbérré lesznek jogosultak, vagy a garantált bérminimumra. Ebből az egy példából is

¹² Részletesebben lásd: *Jelentés a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács 2016. évi tevékenységéről* (2017). NGTT.

¹³ *A Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumának megállapodása a minimálbér, a garantált bérminimum és a reálbérek emeléséről, valamint a munkáltatói terhek csökkentéséről*. Elérhető: http://vosz.hu/rovat/file?id=vjymxWfOG8BDUI5B21_5twihEdpys1g3gMuRWJNua0y8NxgnA_0In7TsW3Kxsotpq0Rx-WYthVvwkxz_jLgLvgy (Letöltés dátuma: 2018. 02. 25.)

¹⁴ *A Szakszervezetek Együttműködési Fóruma Ügyvivő Testület állásfoglalása*. Elérhető: http://archiv.szef.hu/hirek/szef_ut_allaasfoglalas_20150106 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 23.)

¹⁵ Erről részletesebben: *Megroppant szolidaritás, magára hagyott közszolgálat* (2014). Elérhető: http://archiv.szef.hu/hirek/kozlemeny_szef_20141230 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 23.)

¹⁶ Az említett vita kifejtése és elemzése nem képezi tárgyát jelen tanulmányunk.

látható, hogy az egyes versenyszférára megalkotott döntések jelentős kihatással lehetnek a közszolgálati szektorra.

3. AZ ÁGAZATI PÁRBESZÉD BIZOTTSÁGOK SZEREPE

Az ÁPB szerepe a szociális párbeszédben a szociális partnerek közötti mezoszintű megállapodások elősegítése.¹⁷ Az ágazati párbeszédbizottságok szerepe nemcsak elősegíteni, hanem tető alá is hozni az ágazati szintű kollektív szerződéseket. Ezeknek a kollektív megállapodásoknak a hatálya egy-egy nemzetgazdasági ágra, ágazatra, al- vagy szakágazatra terjednek ki kollektív szerződés formájában.¹⁸ Az ÁPB-ről szóló törvény preambuluma is az alábbiakat fogalmazza meg: „[...] elősegítse a munkavállalók és a munkáltatók érdekképviselői között a középszintű szociális párbeszéd fejlődését, e szervezetek érdekvédelmi és érdekképviselési jogainak érvényesülését, valamint meghatározza az ágazati párbeszéd intézményrendszerének kereteit, s ezzel hozzájáruljon az ágazati politikák megalapozásához, a rendezett munkaügyi kapcsolatok erősítéséhez, a munkabéke megteremtéséhez és fenntartásához, a munkafeltételek javításához, az ágazati kollektív szerződések elterjedéséhez, az Európai Unió gyakorlatára is.” Az ÁPB-k rendszere elsősorban a for-profit gazdasági vállalkozások számára nyújt segítséget, de több közszolgáltató is tagja egy-egy ilyen szakmai egyeztető fórumnak. Az ÁPB mindig csak arra az ágazatra fókuszál, amelyben a felek érintettek. Az így megkötött kollektív szerződéseknek csak a szélesan értelmezett közszolgáltatásra van hatása. Az ÁPB-k rendszerében a köztulajdonban álló munkáltatónál munkát végző személyekre van lehetőség kollektív szerződést kötni az egyes ágazatokban. A köztulajdonban álló ágazatok közül a vasúti közlekedés területe az egyik legjelentősebb. A közalkalmazottak esetében a szabályozás nem teremti meg az ágazati szintű tárgyalásoknak a lehetőségét. Az elmúlt évek gyakorlatából ez azonban nem jelenti azt, hogy a közalkalmazottak esetében ne történtek volna kísérletek ágazati szintű tárgyalásokra. A legjelentősebb ágazatokban, mint a szociális ágazat, és az egészségügyi ágazat, történtek tárgyalások és egyes esetekben előrelépések is. Ezek azonban nem a jogszabályi keretek által biztosított fórumrendszerben, hanem azon kívül történtek.

A mezoszintű érdekegyeztetés látható, hogy már karakterében is eltér a makroszintű érdekegyeztetéstől. A középszinten megvalósuló szociális párbeszéd bipartit jellegű, amelynek a célja egy kollektív szerződés létrehozása. A gyakorlat azonban azt alakította ki, hogy a széles társadalmi párbeszédet folytató makroszint és az erős vállalati szintű helyi

¹⁷ PETROVICS Zoltán (2017): Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok és az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottság. *Munkajog*, 1. sz. 72.

¹⁸ HALMOS Szilvia – PETROVICS Zoltán (2014): *Munkajog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar.; NACSA Beáta (é. n.): *Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok működésének jogi – munkajogi elemzése*. Kutatási zárótanulmány. Civil Európa Egyesület. 36–37.

szociális párbeszédrendszerek között egy gyengébb ágazati szint jött létre.¹⁹ Ágazati szintű kollektív szerződést csak az ÁPB-be bekerülő reprezentatív munkáltatói és munkavállalói érdekképviseleti szervek jogosultak kötni. Az ilyen kétoldalú tárgyalásoknál jelentősége van a reprezentativitásnak, amelyet az határoz meg, hogy az adott szociális partner megfelelő súlyt és potenciált képvisel-e az adott ágazatban.²⁰ A közszféra ágazataiban működő szakszervezeteket háromévente taglétszám vonatkozásában felméri. A közszféra esetében azonban a jogszabályi feltételek nem adták az ágazati szintű megállapodásokra.²¹ A versenyszféra szakszervezeteinél nincs ilyen előírás, így ott mindenféleképpen szükséges a szakszervezet súlyának meghatározása. Ezt a mérést az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottság végzi. A jogszabályi feltételeket figyelembe véve állapítja meg, hogy egy-egy szakszervezet vagy munkáltatói érdekképviselet bekerülhet-e a bizottságba.

Az ÁPB-k megjelenése nemcsak a gazdasági szféra szociális párbeszédre irányuló gyakorlatát változtatta meg, hanem a közszféra munkaügyi kapcsolatait is. Az ÁPB-k megjelenése nem önmagában módosította a közalkalmazottak ágazati kollektív szerződéskötési gyakorlatát, hanem a 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt.) hatálybalépésével együtt. A 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (a továbbiakban: Kjt.) ma már hatályon kívül helyezett 9. § (3)–(4) bekezdése szerint a szociális partnerek saját maguk határozták meg, hogy az ágazati szintű kollektív szerződés megkötésénél mely partnerek minősülnek reprezentatívnak.²² Az Mt. hatálybalépésével azonban megszűntek elviekben a közalkalmazottak lehetőségei az ágazati szintű tárgyalásra. Az 2009. évi LXXIV. törvény az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről (a továbbiakban: ÁPB tv.) az Mt. szereplőire optimalizált fórum.²³ Ezt a tényt jól mutatja az a Berki Erzsébet által feltett kérdés, amely vizsgálja, hogyan szerveződhetnének az egyes oldalak a közszolgálati ágazatokban egy ilyen fórumrendszerben. Véleménye szerint az egyik jelentős kérdés, hogy ki az, aki a foglalkoztatottakkal szembeni ellenpólust képviseli?²⁴ Akkor ki is tekintendő ténylegesen

¹⁹ BORBÉLY Szilvia: *Az ágazati párbeszéd nemzetközi és hazai helyzete és lehetőségei*. Elérhető: www.mkksz.org.hu/html/main/2015/agazatiparbeszed.pdf 18. (Letöltés dátuma: 2018. 03. 05.)

²⁰ Példaként hozhatók a szociális ágazat szakszervezeti létszámának 2014-es mérési adatai: *Ágazati (szakmai) szakszervezetek, szakszervezeti szövetségek közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjainak összesítése a TEÁOR'08 ágazati, illetve államháztartási szakágazati rend szerinti csoportosításban (a fegyveres és rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott közalkalmazottak nélkül)* (2014). Elérhető: www.mkir.gov.hu/tag2014/dokumentumok/2014_tablázat_3.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 02. 27.)

²¹ *Olyasmiről tárgyalnak, amiről nem lehetne? – Nem köthető ágazati kollektív szerződés az egészségügyben* (2015). Elérhető: <https://szakszervezetek.hu/hirek/2493-nem-kotheto-agazati-kollektiv-szerzodes-az-egeszsegugy-benu> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

²² Az idézett Kjt. rendelkezés vonatkozásában lásd még: 725/B/2005. AB határozat a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 5. § (5) bekezdése, 9. §-a, valamint 12/A. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.

²³ SZABÓ Imre Szilárd: (2015): *A kollektív szerződések szerepe a megújult munkajogi szabályozásban*. *Magyar Munkajog*, 1. sz. 30.

²⁴ BERKI Erzsébet (2004): *Ágazati párbeszéd bizottságok a közszférában: dilemmák és megoldási lehetőségek*. In BERKI Erzsébet szerk.: *Ágazati párbeszéd Magyarországon*. Budapest, Foglalkoztatáspolitikai és Munkügyi Minisztérium. 175.

munkáltatónak? Tekintettel arra, hogy a közszférában az intézményi munkáltató, a fenntartó és a szakmai felügyeleti szerv, (több esetben, mint a költségvetés gazdája) egyszerre van jelen – miközben intézményi munkáltatói szövetség nincs –, a probléma csak úgy hidalható át, ha a kollektív szerződéskötési jogot mesterségesen delegáljuk valamelyikhez, vagy létrehozunk egy olyan szervezetet, amelynek ez a feladata.²⁵ A kérdés feloldása nem egyszerű, hiszen a felsorolt lehetőségek egy része politikai kötődésű és a közhatalom útján legitimált, a másik pedig nem alkalmas a megfogalmazott célok elérésére, kollektív szerződések kötésére. A szociális partnerek között létrejövő megállapodás egyenrangú szerződéses felek által megkötött szerződés, amely természetesen bír normatív jelleggel is. Az állam a fenntartó vagy ellenőrző szerv formájában pedig inkább egy alá-fölé rendelt jogviszonyt eredményezne. Jelen esetben egy sajátos helyzetről beszélhetünk. A közalkalmazottak egyes csoportjai úgy vesznek részt az egészségügyi és a szociális ágazatban az ágazati kollektív egyeztetésen, hogy nincsenek meg a formális keretei az ilyen típusú szociális párbeszédnek.

A tanulmány eddigi részeiben a munkavállalók és a közalkalmazottak helyzetét vizsgáltuk, de a tisztviselőket nem. A tisztviselők egészen eddig azért nem kerültek szóba, mivel az NGTT és az ÁPB tevékenysége őket csupán áttételesen érinti. A tisztviselői jogviszonyokban olyan mértékben korlátozott a munkaügyi kapcsolatokkal összefüggő érdekérvényesítés, hogy az a speciális közszolgálati fórumrendszer keretein túl nem is terjed. A következő lépésként azokat a fórumokat fogjuk megvizsgálni, amelyek kifejezetten a közszolgálat területén működnek.

4. A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI A KÖZSZOLGÁLATBAN

Mielőtt belekezdenénk a közszolgálatban létező fórumrendszer egyes elemeinek az ismertetésébe mindenféleképpen érdemes néhány általános megjegyzést tenni. A közszolgálat a Kjt. és a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (a továbbiakban: Kttv.) mentén egy duplikált fórumrendszert alakított ki. Mindkét jogviszonyban beszélhetünk a helyi, a közép- és a felsőszintű érdekegyeztetésről. A kidolgozás mélységében is jelentősen eltérnek a megoldások. A Kjt. esetében a helyi szintre vonatkozóan külön szabályokat nem találunk, mert ott az Mt. vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. A Kttv. esetében pedig elég részletesen kifejtett a helyi érdekérvényesítés.

A jogszabályok vizsgálatából kiderül az is, hogy a közszolgálat területén két jelentős makroszintű érdekegyeztető fórum van a Kttv. 198. §-hoz fűzött jogalkotói indoklás szerint. Az egyik az Országos Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: OKÉT), a másik pedig a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum (a továbbiakban: KÉF). A magam részéről ehhez azért mindenképpen hozzátenném, hogy e kettő mellé mindenképpen felsorolandó fórum

²⁵ BERKI (2004): *i. m.*

a Közalkalmazottak Munkaügyi Tanácsa (a továbbiakban: KOMT) is. (Lásd az 1. táblázatot.)

1. táblázat • Az egyes közszolgálati érdekegyeztető fórumok legfőbb jellemzői

(Forrás: KÁRTYÁS Gábor szerk. [2015]: *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 154.)

| Szervezet elnevezése | Szervezet célja | Érintettek köre | Munkáltatói oldal |
|----------------------|---|---|---|
| OKÉT | az egyes közszolgálati foglalkozásokra vonatkozó jogszabályok által szabályozott jogviszonyokat együttesen érintő munkaügyi, foglalkoztatási, bér- és jövedelempolitikai kérdések országos szintű érdekegyeztetési fóruma | közszolgálati tisztviselők, közalkalmazottak, állami tisztviselők, fegyveres szervezetek hivatásos állományú tagjai, honvédek | Kormány, országos önkormányzati érdekképviselői szervek |
| KÉF | közigazgatási szervek, valamint a közszolgálati tisztviselők érdekeinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, valamint a megfelelő megállapodások kialakítása céljából a Kormány, az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek, valamint a kormánytisztviselők és a köztisztviselők országos munkavállalói érdekképviselői szervezeteinek tárgyalócsoportja | közszolgálati tisztviselők | Kormány, országos önkormányzati érdekképviselői szervek |
| KOMT | közalkalmazotti jogviszonyt érintő munkaügyi, foglalkoztatási, bér- és jövedelempolitikai kérdések országos szintű, ágazatközi érdekegyeztetési fóruma ²⁶ | közalkalmazottak | országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek, Kormány |

A tanulmány további részében az egyes szintek bemutatásával folytatjuk a gondolatmenetet. Először az országos szintű szerveket, majd az alsóbb szintű formákat mutatjuk be.

²⁶ KÖSZEGFALVI Edit (2012): *Pedagógusok munkaügyi kézikönyve II*. Wolters Kluwer. 37.

4.1. OKÉT

Az OKÉT-ra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a Kjt. tartalmazza. Ez a tény önmagában hordozza azt, hogy itt a Kjt. túlmutat önmagán. Egy olyan makroszintű fórumot szabályoz, amelynek a tagsága kiterjed a civil közszolgálat más területeire is. Lényegében fennáll az, hogy a közalkalmazotti jogszabály tartalmaz rendelkezéseket a tisztviselőkre. Annyiban szükséges azonban a fentieket kiegészíteni, hogy az OKÉT felhatalmazást kapott, hogy az alapszabályában maga határozza meg szervezetét, működésének rendjét, az egyeztetés célját és tárgykörét, valamint a szociális partnereket megillető jogosítványokat. Az interneten az OKÉT-nak egy 2002-ben kelt alapszabálya található meg.²⁷ Az alapszabály ebben a formájában rengeteg hatálytalan dolgot tartalmaz. Ezeket most nem vizsgáljuk, feltételezve, hogy van ennél sokkal frissebb hatályos verzió is. Ami azonban kiemelendő, hogy a célok olyan feladatokat takarnak, amelyek megoldása folyamatosan napirenden van és talán túl is mutat a munkaügyi kapcsolatoknak a rendszerén:

- a) intézményes keretet teremt a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő jövedelempolitikai, béripolitikai, munkaügyi, foglalkoztatási kérdésekben az országos szintű szociális párbeszéd működéséhez, megállapodások megkötéséhez,
- b) segíti az érdekképviseleti szervezetek jogalkotásról szóló törvényben foglalt véleményezési jogának érvényesítését,
- c) figyelmet fordít mindazon oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális humánszolgáltatásokat végzők foglalkoztatási, bérezési helyzetére, akik ilyen közfeladatot nem közszolgálati alkalmazottként látnak el.²⁸

A fenti felsorolást is végignézve kijelenthető, hogy a c) pontban megfogalmazott elemek túlnyúlnak a Kjt.-ben megfogalmazott személyi hatályon, hiszen az említett területeken munkaviszonyban lehetséges még a feladatok ellátása. Másrészt érthető, hogy a fórum felvállalta az említett ágazatok teljes védelmét, hiszen így lehet egységesen képviselni az itt dolgozók teljes körét.

A fenti célok és feladatok megvalósításának a szociális partnerek tripartit formában foghatnak neki. Ez előrevetíti, hogy milyen jogosultsága van az érdekegyeztető fórumnak és az egyes oldalaknak. Az OKÉT-et, illetve az oldalakat az alapszabályban foglaltak szerint a tájékoztatáshoz való jog, a véleményezési és a javaslattevési jog illeti meg.

Ahogy ez a munkajogban általában működik, a tájékoztatáshoz való jog a leggyengébb jogosítvány. Az alapszabály vonatkozó rendelkezései szerint a tájékoztatói jog alapján az oldalak kölcsönös szóbeli vagy írásbeli tájékoztatásra jogosultak az alapszabályban

²⁷ Valószínűsíthető, hogy az OKÉT rendelkezik sokkal frissebb és a hatályos Mt.-nek megfelelő alapszabállyal, ami nem elérhető. Ezzel a problémával találkozott Kun Attila is egy, a közszolgálat munkaügyi kapcsolataival foglalkozó kéziratában. A kéziratot tartalmazó monográfia még szerkesztés alatt áll, ezért részletes adatok közlésére nincs lehetőségem.

²⁸ *OKÉT alapszabálya* 3. pont.

meghatározott jogosultságok gyakorlásához, az OKÉT működéséhez szükséges, vagy más, kölcsönös érdeklődésre számot tartó információkról.²⁹

A véleményezési jog erősebb jogosítvány, mint a tájékoztatáshoz való jog, hiszen vannak olyan témakörök, amelyekben a Kormány köteles kikérni az oldalak véleményét. A véleményezési jog igazodik a célokhoz és a feladatokhoz:

- „a) a közszolgálati alkalmazottak összességét elsődlegesen érintő politikák kiemelt kérdései, így a hosszabb távú bér- és foglalkoztatáspolitikák, a költségvetés bérezési- és foglalkoztatási vetületei, a bruttó és nettó keresetalakulást közvetlenül befolyásoló jövedelempolitikai elemek,
- b) a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő politikák végrehajtási eszközei, ezek összehangolása (bér-meghatározási és juttatási rendszerek, teljesítmény- és hatékonysági követelmények, munkafeltételek javítása és szabályozása stb.),
- c) a közszolgálati rendszerek, jogállási törvények éves és hosszabb távú összehangolt működtetése, fejlesztése az egységes közszolgálati szabályozás irányában,
- d) az egységes közszolgálati reform tartalma,
- e) a költségvetési szféra szociális párbeszéd rendszerének működtetése, fejlesztése,
- f) a jogállási törvények szerinti, szektoriális érdekegyeztető fórumokon esetenként felmerülő, szektorközi összehangolást igénylő kérdések.”³⁰

A felsorolt témakörök az OKÉT komplex feladatait is meghatározzák, amelyek célja röviden a közszolgálati alkalmazottak jólétének és szakmai potenciáljának az előmozdítása. A paletta széles, a közszolgálati egységesség vizsgálatán túl a jövedelmi viszonyok meghatározásáig. Azt kell megállapítanunk, hogy ezek a megjelölt kérdések jelentős párhuzamosságot mutatnak a korábbi OÉT célkitűzéseivel és megtárgyalandó témáival.

A fentiekén túl a Kormány az alábbi pontokban mindenféleképpen ki kell, hogy kérje a szociális partnerek véleményét:

- „a) az OKÉT működési területéhez tartozó tárgykörben kormányzati intézkedés kezdeményezéséről,
- b) a költségvetési intézményi szférában szektoriális, ágazati, helyi önkormányzati, intézményi szinten folytatott érdekegyeztető tárgyalásokon követendő elvekkel, eljárással, magatartással kapcsolatos ajánlásról.”³¹

A fent megjelölt kérdésekben plenáris ülésen dönt. A plenáris üléseken minden oldalt egy-egy szavazat illeti meg. Azonban egyik oldal tartózkodása nem akadályozza meg a konszenzust. Az OKÉT konszenzus útján hozza meg a döntéseit. Az OKÉT-ben született megállapodás, állásfoglalás – az oldalak döntése alapján – megjelenik a Magyar Közlönyben.

²⁹ OKÉT alapszabálya 9. pont.

³⁰ OKÉT alapszabálya 11. pont.

³¹ OKÉT alapszabálya 12. pont.

4.2. KOMT

A KOMT az OKÉT-nak egy olyan szűkített verziója, amelynek feladata és célja a közalkalmazottak érdekeinek az előmozdítása. Tripartit egyeztetési fórumként működik a fentiekhez hasonlóan. A KOMT működésének célja, hogy a felek közötti konzultációk, tárgyalások útján elősegítse a kölcsönös tájékoztatást, a vélemények megismerését, az érdekek egyeztetését, ajánlások, megállapodások elfogadását, a munka világában keletkező feszültségek megelőzését, illetve rendezését.³² A fentiek alapján a KOMT funkciója, hogy intézményes keretet teremt a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó intézményi körben a közalkalmazottak összességét érintő munkaügyi kérdések megtárgyalásához és az országos, ágazatközi szintű szociális párbeszéd működéséhez, valamint a jogalkotásról szóló törvényben foglalt véleményezési jogok érvényesítéséhez.

A jogosítványait tekintve se nem több, se nem jobb, mint az OKÉT.

A tájékoztatói jog alapján az oldalak kölcsönös szóbeli vagy írásbeli tájékoztatásra jogosultak az alapszabályban meghatározott jogosultságok gyakorlásához, a KOMT működéséhez szükséges vagy más, kölcsönös érdeklődésre számot tartó információkra. A szociális partnereket megillető véleményezési jog alapján a Kormány, illetve az illetékes kormányzati szervek csak a szociális partnerek véleményének megismerése, az álláspontok egyeztetése után döntenek, illetve intézkednek. A véleményezési jog különösen az alábbi kérdéskörökre terjed ki:

- „a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény, beleértve a közalkalmazotti intézményrendszert és a Munka Törvénykönyve közalkalmazottakat érintő rendelkezéseit,
- a költségvetési törvény közalkalmazotti jogviszonyt közvetlenül befolyásoló elemei,
- a közalkalmazottakat közvetlenül érintő, államháztartásra vonatkozó szabályozás,
- a közalkalmazotti tanácsválasztással összefüggő szabályozás,
- a közalkalmazottakra vonatkozó, éves és hosszabb távú kormányzati bérpolitika,
- a közalkalmazottak foglalkoztatását érintő ágazatközi jelentőségű intézkedések,
- a közalkalmazotti jogviszony alá tartozó terület szociális párbeszéd rendszere.”³³

A KOMT keretében a javaslattevői jogosultsága alapján ajánlásról és állásfoglalásról jogosult megállapodni.

- „a közalkalmazotti intézményi körben ágazati, helyi önkormányzati, intézményi szinten folytatott érdekegyeztető tárgyalásokon követendő eljárásról, magatartásról;
- a KOMT működési területéhez tartozó tárgykörben kormányzati intézkedés kezdeményezéséről.”³⁴

Döntési jogosultság azonban csak a saját szervezetével, munkaprogramjával, működésével kapcsolatos belső ügyekben (például alapszabály) illeti meg. Ebből is látható, hogy

³² KOMT alapszabálya 2. pont.

³³ KOMT alapszabálya 5.3.1. pont.

³⁴ KOMT alapszabálya 5.4. pont.

a KOMT az OKÉT-hoz hasonlóan a tripartit fórumok jellemzőit viseli magán. A tripartit fórumok jellemzője, hogy kötelező jellegű döntés, vagy kollektív szerződés nem születik a keretei között. A közalkalmazottak legmagasabb szintű konzultatív fórumának tekinthetjük. A KOMT-nak azonban az NGTT-hez képest még néhány további speciális körülménnyel is szembe kell néznie. Az egyik ilyen speciális körülmény, amit már a korábbiakban is említettünk, a szűk mozgástér. A közalkalmazottak esetében a szociális párbeszédet erősen behatárolja a költségvetésben meghatározott szektorra jutó bértömeg mértéke. Ebben a kiindulási helyzetben nehezebb alkupozícióban vannak az érintett szakszervezetek és szakszervezeti szövetségek. A szociális párbeszéd egyik leglényegesebb kérdéskörét jelentik a bértárgyalások. A másik speciális körülmény, hogy nehezen meghatározható a munkáltatók köre. A munkáltatók köre is hasonló problémákkal szembesül, mint a szakszervezetek. A munkáltató mozgástérét is behatárolja a költségvetés mértéke, illetve a fenntartó. A fenntartó lehet országos, de önkormányzati szintű is. Ez azonban nem változtat a tényen, hogy a költségvetés számai erősen befolyásolják a megállapodás szabadságát. Ez egyébként nemcsak a KOMT, de majd a KÉF és az újonnan alakult KVFK esetében is így lesz.

4.3. KÉF

A Közzolgálati Érdekegyeztető Fórum, hasonlóan az NGTT-hez, az OKÉT-hez és a KOMT-hoz, egy makroszintű érdekegyeztető fórum, amelyben a tisztviselői jogviszonyokkal összefüggő kérdések merülnek fel. Ez a fórum is, hasonlóan a korábban a tanulmányban felsoroltakhoz, egy korlátozott lehetőségekkel rendelkező fórum. A korlátozott lehetőségek természetesen összefüggenek azzal a szűk mozgástérrel, amely talán kevésbé érzékelhető a mindennapi társadalomban, de jelentős mértékben befolyásolja a közszféra foglalkoztatási viszonyait.

A KÉF működésének célja a közzolgálati munkáltatók, valamint a közzolgálati tisztviselők érdekeinek és törekvéseinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, megállapodások és ajánlások kialakítása, az információcsere és a véleményezés biztosítása a munkavállalókat érintő jövedelmi, szociális és munkaügyi kérdésekben, amelyek meghatározzák vagy befolyásolják a közzolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményeit, foglalkoztatásuk feltételeit.³⁵

A felvázolt cél kapcsán beszélhetünk arról, hogy az MKK és a KÉF hogyan is viszonyulnak egymáshoz. Mindkét fórum a szakmai dolgozók érdekképviselését látja el. A különbség, hogy az MKK-ban a tisztviselők választott elektorai útján vesznek részt, a KÉF-ben pedig a szociális partnerek együttműködéséről van szó. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az MKK ne csökkentené a KÉF mozgástérét. A KÉF-nek nemcsak azokkal a tényezővel

³⁵ *Miniszterelnökség közleménye a Közzolgálati Érdekegyeztető Fórum Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Megállapodásról*

kell szembenéznie, mint a KOMT-nak vagy az OKÉT-nek, hanem azzal, hogy egy kötelező érdekképviseleti fórumot is kialakítottak a tisztviselői szektorban, amely egyes feladatainak ellátása érdekében átvesz, illetve duplikál funkciókat a szociális párbeszéd területén. Érdekes további elem, hogy a KÉF hatáskörébe a közigazgatásban foglalkoztatott kormánytisztviselők és köztisztviselők élet- és munkakörülményeire, foglalkoztatási feltételeire vonatkozó tárgykörök tartoznak. Ez felveti azt a kérdést, hogy az állami tisztviselők élet- és munkakörülményeire kiterjed-e a fórum hatásköre?

Az eddig bemutatott szociális párbeszéd fórumokhoz hasonlóan a tájékoztatáshoz és a véleménynyilvánításhoz kapcsolódó jogosítványokat gyakorolhatja.

4.4. A legújabb fórum, a KVKF

A széles értelemezett közszolgálat vonatkozásában meg kell említenünk a 2018. február 12-én létrejött Közszolgáltató Vállalkozások Konzultációs Fórumát (a továbbiakban: KVKF). Ez a fórum a VKF mintájára kialakított tripartit makroszintű szociális párbeszéd fórum. Ez a fórum a köztulajdonban lévő és működő cégek, illetve a közszolgáltatásokat érintő gazdasági tárgyú kérdések és kormányzati döntések előkészítésében működik közre. A fórum a köztulajdonban álló munkáltatónál munkát végző munkavállalók munkaügyi kapcsolataira fókuszál. A közszolgálat egyes szélesebb értelmezéseiben ezen munkavállalói réteg is besorolható. A közvállalatoknál dolgozó munkavállalók esetében az a kettősség áll fenn, hogy az Mt. hatálya alatt foglalkoztatják őket, de legalább annyira korlátozottak az érdekvégyesítési lehetőségeik, mint a közalkalmazottaknak. A közszolgálatban jelentkező generális probléma itt is érzékelhető, hiszen ezek a vállalkozások legalább 50%-os állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak. A tulajdonosi struktúra okán a bértömeget is a költségvetési törvény határozza meg. A gazdasági szektor szemszögéből ezek a vállalkozások egy tekintet alá esnek a közszolgálati szektor más elemeivel. Egy további nehézség ezen a területen, hogy az Mt. 205. § (1) bekezdése olyan kógens szabályokat határoz meg, amelyek jelentős mértékben korlátozzák kollektív szerződések megkötését ebben a szektorban.³⁶

A KVKF célja a köztulajdonban működő közszolgáltatások munkavállalói, munkáltatói érdekképviseleteinek és a Kormány szándékainak egyeztetése, megállapodások előkészítése és információk cseréje. A kormányzatot ebben a fórumban a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, mint fenntartók képviselik, ehhez kapcsolódik a STRATOSZ³⁷ és az egyéb szektorális ágazati munkáltatói, illetve az érintett szakszervezetek. További fontos momentum, hogy a mintát adó VKF nem egy formalizált fórum. Ennek az új fórumnak a létrejöttét a szociális partnerek jelentős eredménynek

³⁶ BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Budapest, Wolters Kluwer. 603.

³⁷ Stratégiai és Közszolgáltató Társaságok Országos Szövetsége

tartják. Ezzel az összes érintett főbb foglalkoztatási szektornak létrejött az országos szintű szociális párbeszéd fóruma.

4.5. Általános konklúziók a közszolgálatot érintő makroszintű szociális párbeszédéről

Az előző részekben kifejtettük, hogy mely országos fórumok azok, amelyek relevánsak a szociális párbeszéd területén a kissé tágabban értelmezett közszolgálati szektorban. Most már elmondható, hogy mindegyiknek megvan a saját maga jobban-rosszabbul működő fóruma. Egy ténylegesen általános országos szintű szerv az OKÉT, amelyben az alkalmazotti és a tisztviselői érdekek is egyaránt meg tudnak jelenni. Véleményünk szerint az OKÉT-nak némileg szintetizáló szerepe is van, hiszen a KÉF és a KOMT egy-egy szűkebb szektorban megfogalmazott igényeket képvisel. A KÉF és a KOMT előtt megtárgyalt kérdések bevitelük az OKÉT elé is, mint szélesebb fórum elé. Másrészt hozzá kell tenni, hogy a közszolgálatnak a szétválasztással összefüggő kormányzati intézkedési struktúrájába is nagyon jól illeszkedik ez a hármas fórumrendszer. A fórumok nemcsak párhuzamosan működnek, de versenyhelyzetben is vannak. Mind az alkalmazotti, mind a tisztviselői réteg ugyanabból a költségvetésből szeretne saját magának nagyobb szeletet kihalászni bér- és egyéb személyzeti fejlesztési kérdéskörökben. Ehhez a versenyhelyzethez csatlakozik idéntől a KVKF, amely szintén a költségvetésből finanszírozott harmadik munkavállalói réteg érdekeinek a képviselőjében alakult meg. A versengés élet némileg tompítja, hogy az OKÉT-ban lehetősége van az alkalmazotti és tisztviselői rétegeket is képviselő szakszervezeteknek, hogy egymáshoz képest pozicionálják magukat, és egyes kérdésekben szövetkezzenek is.

De hiába is beszélünk szépen kiépített makroszintű fórumrendszeréről, ha éppen egy általános, minden szektorra kiterjedő fórum hiányzik. Ennek a feladatnak az ellátására az NGTT véleményünk szerint alkalmatlan. Két okból is így gondoljuk. Az egyik ok, hogy egy teljes mértékben felhígított tagsággal rendelkező multipartit szervezet, amelynek a Kormány nem is tagja. A másik ok az a jogosítványrendszer, amely névlegesen ruházza fel egyes kérdésekben akár véleménynyilvánításra, akár tájékoztatás kérésére, az oldalak száma és a résztvevők száma okán nem képes hatékony és szakmai munkát végezni. A másik esélyes fórum a VKF lehetne, de a gazdasági élet szereplői mereven elzárkóznak a közszolgálati érdekeknek a fórum előtti megjelenésétől, holott olyan döntéseket hoznak, amelyek jelentős mértékben kihatással vannak például a Kjt. bértáblájára.³⁸ A gazdasági élet szereplőinek ez a hozzáállása erősen vitatható egy olyan piacgazdaságban, amely ma Magyarországot és Európát is jellemzi.

A magyar jogi szabályozás természeténél fogva alkalmas a széttöredezett rendszerek kiépítésére. Ez nem feltétlenül szándékos minden esetben, de a berögződések mentén így sikerül ezeket szabályozni. Azt azonban látni kell, hogy a gazdaság egészére vonatkozó megfelelő döntések meghozatalához szükséges egy általános, minden szektorra kiterjedő

³⁸ Minimálbér és a garantált bérminimum kérdésköre.

szociális párbeszéd fórum. Ebben a szektoriális rendszerben a közszolgálati területek magukra hagytak, amelyeknek gyengébb az érdekérvényesítő képessége, hiszen a gazdasági munkavállalók oldaláról nehezebb támogatókat találni egyes kérdésekben. A csak szektoriális szinten működő szabályozás jelentős mértékben csökkentette a munkavállalói érdekérvényesítés hatékonyságát.

5. A KÖZÉPSZINTŰ SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD A KÖZSZOLGÁLATBAN

A középszinten megvalósuló szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén nem annyira kidolgozott szabályok mentén valósulnak meg, mint a makroszintűek. A tisztviselők esetében az ágazati fórumok nem kidolgoztak, a közalkalmazottak esetében pedig nem alkalmazható az ÁPB-k rendszere. Az ágazati szintű törvényes keretek között működő bizottságokat a köztulajdonú vállalatok munkavállalói vehetik igénybe. A tisztviselői jogviszonyok esetében a szakszervezetek szerepe a helyi szintű szociális párbeszédben is korlátozott. Kollektív szerződések megkötése nem lehetséges. A bipartit érdekérvényesítésnek így nem is alakult ki fórumrendszere sem ágazati, sem helyi szinten. A közalkalmazottak esetében a Kjt. tesz utalást arra, hogy mind ágazati, mind helyi szinten megvalósítható a szociális párbeszéd. A korábbiakban azonban utaltunk rá, hogy az Mt. 2012-es hatálybalépésével a jogalkotó kitörölte a Kjt.-ből az ágazati kollektív szerződés megkötésére vonatkozó szabályokat. Ennek következtében kialakult egy jogalkotási deficit. Az ÁPB tv. szabályait nem tudjuk alkalmazni a közalkalmazottak érdekérvényesítése körében, ennek ellenére az elmúlt években is születtek ágazati kollektív szerződések az egészségügy területén. A közalkalmazotti érdekérvényesítés területén egy ex lege állapot van jelen.

6. A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD HELYI SZINTJE

A szociális párbeszéd helyi szintjei a munkahelyi vagy vállalati szintű formákat jelentik. Ebben az esetben a szakszervezetek és a munkáltató kétoldalú egyeztetéseiről beszélünk. Ennek a megvalósulási formái a munkaviszony és a közalkalmazotti viszony esetében a kollektív alku folyamata, a tisztviselői jogviszonyok esetében munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetés. Az utóbbi eset ugyanolyan kétoldalú fórum, mint a kollektív alku, azonban ezeknek a tárgyalásoknak nem kollektív szerződés lesz a vége. A Kttv. 200. §. alapján a munkahelyi kormányzati szolgálati kérdések rendezésére a munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetés szolgál. A munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetésben az államigazgatási szerv vezetője és a szakszervezet választott tisztségviselője vesz részt. A kérdés azonban nyitott, hogy melyik szakszervezet képviselőjére is gondolt a jogalkotó? A Kttv. nem írja elő a reprezentativitási feltételeket.³⁹ Nem egyértelmű, hogy ha

³⁹ A Közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata (2012). 359.

több szakszervezet is működik az adott igazgatási szervnél, akkor melyik jogosult a védelemre, illetve jogosult-e az összes érintett személy? A szakszervezet jogosult szűk körben a véleménynyilvánításra, illetve korlátozott formában a tájékoztatáshoz való jog gyakorlására. A véleménynyilvánítás és a tájékoztatás kérése a tisztviselők élet- és munkafeltételeinek javítása érdekében valósulhat meg. A Kttv. az Mt.-hez és a Kjt.-hez képest egyes esetekben kizárja a szakszervezetnek a tájékoztatáshoz való jogát, ha olyan tény, információt kellene közölnie, amely veszélyeztetné a közszolgálatot.⁴⁰ A Kttv. esetében a felek közötti konzultáció elmaradásának nincs szankciója. A munkáltatónak nincs konzultációs kötelezettsége. A jogi szabályozás csak az általánosságokat fogalmazza meg, majd pedig a szakszervezeti tisztviselők védelmét fejtette ki.

7. ÖSSZEGZÉS

Röviden a fentiek alapján elmondható, hogy a szociális párbeszéd lehetősége korlátozott. Ez a korlátozottság igaz az összes szinten. A közszolgálatban a fórumrendszert tagoltnak tekinthetjük. A szektorban a tripartit érdekegyeztetés az általános. A viszonylagosan részletesen kidolgozott szabályrendszerben kialakult makroszint mellett egy gyenge középszint és egy változó erősségű munkahelyi vállalati szint alakult ki.

A feleknek a legnagyobb nehézséget mindenképpen az állam meghatározott szerepe adja. A közszolgálati jogviszony jellemzőjéből adódóan nehezen meghatározhatók a munkáltatók. A másik probléma pedig a költségvetésbe betervezett bértömeg. Hazánkban a karrierrendszer érvényesül, amelybe a munkaügyi kapcsolatok nem igazán illeszkednek. Országos szinten a szociális partnerek több helyen értek már el eredményeket. A középszintű érdekegyeztetés nem működik, de egyes részeredmények főleg a közzállalatoknál megvalósulhatnak. A helyi szintű fórumok érdekérvényesítési szabályai pedig szektoronként eltérnek.

⁴⁰ HAZAFI Zoltán (2015): Közszolgálati érdekegyeztetés. In GyÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE. 233.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ARATÓ Krisztina (2001): *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. Budapest, Rejtjel.
2. ÁSVÁNYI Zsófia (2010): A szociális párbeszéd történelmi előzményei. *Tudásmenedzsment*, 11. évf. 2. sz. 69–78.
3. BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
4. BERKI Erzsébet (2004): Ágazati párbeszéd bizottságok a közszférában: dilemmák és megoldási lehetőségek. In BERKI Erzsébet szerk.: *Ágazati párbeszéd Magyarországon*. Budapest, Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium.
5. BORBÉLY Szilvia: *Az ágazati párbeszéd nemzetközi és hazai helyzete és lehetőségei*. Elérhető: www.mkksz.org.hu/html/main/2015/agazatiparbeszed.pdf 18. (Letöltés dátuma: 2018. 03. 05.)
6. GAITENIDIS, Nikolaos: *The European Social Dialogue: Delineation of its Functions in the EU Governance Nexus*. Department of International and European Studies. Greece, University of Macedonia.
7. GYÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG-ORAC.
8. HALMOS Szilvia – PETROVICS Zoltán (2014): *Munkajog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar
9. HAZAFI Zoltán (2015): *Közszolgálati érdekegyeztetés*. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE
10. *Jelentés a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács 2016. évi tevékenységéről* (2017). NGTT.
11. KÁRTYÁS Gábor szerk. (2015): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
12. *A Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa alapszabálya*.
13. KÖSZEGFALVI Edit (2012): *Pedagógusok munkaügyi kézikönyve II*. Wolters Kluwer.
14. *Miniszterelnökség közleménye a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Megállapodásról*
15. NACSA Beáta (é. n.): *Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok működésének jogi – munkajogi elemzése*. Kutatási zárótanulmány. Civil Európa Egyesület. 36–37.
16. *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance* (2013). Geneva, International Labour Office, Social Dialogue and Tripartism Unit, Governance and Tripartism Department.
17. *Olyasmiről tárgyalnak, amiről nem lehetne? – Nem köthető ágazati kollektív szerződés az egészségügyben* (2015). Elérhető: <https://szakszervezetek.hu/hirek/2493-nem-kotheto-agazati-kollektiv-szerzodes-az-egeszsegugyben> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
18. *Az Országos Érdekegyeztető Tanács alapszabálya*.
19. PETROVICS Zoltán (2017): *Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok és az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottság*. *Munkajog*, 1. sz.

20. PRUGBERGER Tamás – RÁCZ Zoltán (2017): A munka- és a közszolgálati jogi érdekvédelem alakulása 2010 után. *Polgári Szemle*, 13. évf. 4–6. sz. DOI: <https://doi.org/10.24307/psz.2017.1215>
21. RÁCZ Zoltán (2016): A szociális párbeszéd helyzete Magyarországon. In KÉKESI Tamás ed.: *MultiScience – XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Hungary, University of Miskolc. DOI: <https://doi.org/10.26649/musci.2016.118>
22. *Social Dialogue in Developing Countries – A Desk Study* (2011). Norad Report 2011/8. 1.
23. SZABÓ Imre Szilárd (2015): A kollektív szerződések szerepe a megújult munkajogi szabályozásban. *Magyar Munkajog*, 1. sz.
24. *A Szakszervezetek Együttműködési Fóruma Ügyvivő Testület állásfoglalása*. Elérhető: http://archiv.szef.hu/hirek/szef_ut_allaasfoglalas_20150106 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 23.)
25. *A versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumának megállapodása a minimálbér, a garantált bérminimum és a reálbérek emeléséről, valamint a munkáltatói terhek csökkentéséről*. Elérhető: http://vosz.hu/rovat/file?id=vjymxWfOG8BDU15B21_5twihEdpys1g3gMuRWJNua0y8NxgnA_0In7TsW3Kxsotpq0RxWYthVvwkxz_jLgLvgy (Letöltés dátuma: 2018. 02. 25.)

Jogi források

1. 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról
2. 2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról
3. 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
4. 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
5. 725/B/2005. AB határozat a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 5. § (5) bekezdése, 9. §-a, valamint 12/A. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról

Dr. Mélypataki Gábor egyetemi tanársegéd a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézetében. 2009-ben végezte el jogi tanulmányait a Miskolci Egyetemen. Ezt követően először PhD-hallgatóként, majd főállású oktatóként lett a fent említett intézmény munkatársa. Kutatásait a kezdetektől fogva a közszolgálati jog jogviszonyaira fókuszálta elsősorban munkajogi megközelítésből. A kutatásai kiindulópontját a közszolgálati jog egységesítésére irányuló törekvések adták. Ennek irányait és lehetőségeit vizsgálja a folyamatosan változó jogalkotói tendencia és akarat tükrében. Eredményei összefoglalásának egyik jelentős állomása volt a 2016 júniusában a témában megírt PhD-dolgozatának megvédése. Eddigi kutatási tevékenysége elismeréséért 2016 novemberében MAB-ME Tudományos Díjban részesült.

Nagy Alexandra

AZ ERŐSZAKOS NEMI DELIKTUMOK TÖRTÉNETE ÉS ALKOTMÁNYJOGI ELVEI¹

The History of Violent Sexual Crimes and the Principles of Constitutional Law

Dr. Nagy Alexandra abszolutóriumot szerzett PhD-hallgató, Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, bírósági fogalmazó, Egri Járásbíróság, nagyal@eger.birosag.hu

Tanulmányomban azt mutatom be, hogy Magyarországon a kezdetektől milyen változásokon ment keresztül az erőszakos nemi bűncselekmények szabályozása, illetve, hogy ez a változó szabályozás mennyiben felelt meg az alapvető alkotmányjogi és büntetőjogi alapelveknek. Az alkotmányos alapelvek fényében vizsgálom a passzív alanyiség változásához, a közösülés és a fajtalanság fogalmához, a természet elleni erőszakos fajtalanság tényállásához, a 12. életévüket be nem töltött személyek sérelmére történő elkövetéshez, valamint a magánindítvány jogintézményéhez és a szexuális kényszerítés tényállásához kapcsolódó kérdéseket. Kitérek arra, hogy az egyes szabályozási problémák mely alkotmányjogi alapelvhez kapcsolódnak, ezen alapelv mit vár el a jogalkotótól, illetve, hogy az adott szabályozás miért nem teljesítette az alkotmányjogi elvárásokat, és ennek fényében az hogyan változott.

KULCSSZAVAK:

alkotmányjogi elvek, erőszakos szexuális bűncselekmények, közösülés, magánindítvány, passzív alanyiség, szexuális kényszerítés, természet elleni erőszakos fajtalanság, 12. életévüket be nem töltött személyek sérelmére elkövetés

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt *Concha Győző Doktori Program* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

In my study I deal with the question, what kind of changes the regulation of violent sexual crimes had from the beginnings in Hungary, respectively, how this variable regulation passed to the elementary principles of constitutional law and criminal law. In the light of the principles of constitutional law, I investigate both the questions and problems connected to the changing of passive subject, the concept of intercourse and sodomy, the crime of forceful fornication against nature, the crime against a person who is under twelve years of age, the legal institution of private motion and to the crime of sexual exploitation. I also analyse to which principles of constitutional law the regulation-problems connect, what is expected from the legislator based on this principle, or rather why the given regulation did not fulfil the constitutional expectations, and in this light how the regulation had changed.

KEYWORDS:

crime against a person who is under twelve years of age, forceful fornication against nature, intercourse, passive subject, principles of constitutional law, private motion, sexual exploitation, violent sexual crimes

1. BEVEZETÉS

Az erőszakos nemi bűncselekmények léte és szankcionálása egyidős a társadalommal. Már a legrégebbi jogrendszerek² felismerték e deliktumok kiemelt veszélyességét a társadalomra, és valamilyen formában és módon védelmük alá vonták e súlyos bűncselekmények elszenvetőit. Így volt ez a magyar jogban is, hiszen az államalapítást követően megindult jogalkotás már a nemi erkölcsöt sértő cselekmények – elsősorban a házasságtörés, az *erőszakkal kikényszerített nemi cselekmények* és a nőrablás – büntetéséről is rendelkezett.³

Tanulmányom célja annak bemutatása, hogy miként változott az erőszakos nemi bűncselekmények szabályozása a hazai jog szerint, pontosabban, hogy a változó szabályozás mennyiben felelt meg, illetve a hatályos szabályozás mennyiben felel meg az alapvető alkotmányjogi és büntetőjogi alapelveknek.⁴ Jogállamban ugyanis a büntetőjognak eleget kell tennie az alkotmányos követelményeknek, annak csak „alkotmányos büntetőjogként” van létjogosultsága.⁵ Fontos szem előtt tartani, hogy „*alkotmányos jogállamban a büntetőjog nem pusztán eszköz, hanem értéket véd és maga is értéket hordoz: az alkotmányos büntetőjogi elveket és garanciákat.*”⁶ Nem célom a modern követelmények számonkérése a korábbi korok jogalkotóin, csupán arra kívánok rámutatni, hogy egyes alapelvek miként érvényesültek, vagy éppen nem érvényesültek e deliktumok évezredes szankcionálása során.

2. A PASSZÍV ALANYISÁG VÁLTOZÁSA

Árpád-házi királyaink kezdetben a nemi erőszakot a házasság kikényszerítésére szolgáló eszköznek tekintették. Ezen megközelítéssel szakított *I. László király, és dekrétumában* rögzítette: „*Valaki hajadon leányon vagy asszonyon, egyik faluból a másikba menő útjában erőszakot teszen, úgy bánja meg, mintha embert ölt volna.*”⁷ A szabályozás – a nemiségen kívül – nem diszkriminált sem a passzív alany családi állapotára, sem erkölcsi

² Lásd részletesen: ANGYAL Pál (1945): *A magyar büntetőjog tankönyve. Különös rész.* (A munka II. kötete) Budapest, Atheneum Irodalmi és Nyomdai Rt. 203–204.; HALÁSZ Zoltán (1909): *A szemérem elleni bűncselekmények. Tanulmány az anyagi büntetőjog köréből.* Budapest, Atheneum Irodalmi és Nyomdai Rt. 1–62.; MERÉNYI Kálmán (1987): *A szexuális erőszak. Kutatási beszámoló.* Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. 88–113.

³ MADARASSY-MOLNÁR Máté (2009): Adalékok a nemi erkölcs elleni bűncselekmények Csemegi-kódex előtti történetéhez. *Jogtudományi Közlöny*, 64. évf. 7–8. sz. 344.

⁴ Elsősorban az emberi méltósághoz, a testi integritáshoz, autonómiához való jog, a jogállamiság, a jogbiztonság, a diszkriminációtilalom, az egyenlő elbánás, a nullum crimen sine lege scripta és a ne bis in idem alapvető követelményének.

⁵ Ezen álláspontot vallotta Szabó András volt alkotmánybíró is az úgynevezett Zétényi–Takács-féle törvény alkotmányossági vizsgálata során. SEREG András (2005): *Alkotmánybírák talár nélkül.* Budapest, KJK–Kerszöv. 191.

⁶ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás IV. 3.

⁷ *Szent László Király (1077–1095) Dekrétomainak Első Könyve.* 32. fejezet. Corpus Juris Hungarici. Elérhető: <http://mek.oszk.hu/01300/01396/html/01.htm#4> (Letöltés dátuma: 2017. 10. 05.)

megítélésére tekintettel. A László törvényeit követő jogforrásaink kizárólag a nőket védték az erőszakos nemi deliktumokkal szemben, különböztek azonban abban, hogy diszkrimináltak-e a passzív alany erkölcsiségére tekintettel. Az 1795. évi magyar büntetőtörvénykönyv-tervezet újítása, hogy a nemi erőszak passzív alanya lehetett „nem tisztességes” nő, férfi, őrült, részeg, elmebeteg, vagy gyengeelméjű, öntudatlan, serdületlen vagy tévedésben lévő személy is.⁸ Az 1827-es büntetőtörvénykönyv-javaslat csak a „tisztességes nőket” határozta meg lehetséges sértettként. Az 1843. évi büntetőtörvénykönyv-javaslat az „erőszakos nemi közösködés” tényállása keretében ismét általánosította a passzív alanyi kört, hiszen minden nőt egyenlő elbánásban részesített, tekintet nélkül annak esetleges erkölcsi zülloétségére.⁹ A Csemegi-kódex szerint az erőszakos nemi közösködés passzív alanya – erkölcsiségére tekintet nélkül – kizárólag nő lehetett, mégpedig az elkövetővel házasságon kívül élő nő. A szakirodalom álláspontja megoszlott a tekintetben, hogy az „ágytól-asztaltól elváltatás” esetén elkövethető volt-e a bűncselekmény. A többség szerint – ellentétben például Merényi Kálmánnal¹⁰ – a válasz nemleges.¹¹ A problémát az 1961. évi V. törvény oldotta meg azáltal, hogy passzív alanyként az elkövetővel házassági életközösségben nem élő nőt határozta meg.¹² Az 1978. évi IV. törvény a passzív alanyiságot tekintve változást nem hozott.

Annál jelentősebb nóvumként jelentkezett az 1997. évi LXXIII. törvény általi módosítás, amely már úgynevezett gendersemleges terminológiát használt,¹³ tehát az erőszakos közösködés nő és férfi sérelmére egyaránt elkövethető volt, – a szemérem elleni erőszak esetében passzív alanyként már korábban is megjelent a férfi – továbbá mind az erőszakos közösködés, mind pedig a szemérem elleni erőszak házassági életközösségen belül is megvalósulhatott. A szabályozás tehát követte az 1961. évi V. törvény miniszteri indoklásában foglaltakat, miszerint „a házasság a férfi és a nő szabad együttélése, erkölcsi tartalmú jogviszonya. A nemi érintkezés a házasság együttélése tartama alatt sem történhetik a nő nemi szabadságának sérelmével.”¹⁴ Bár még az 1961. évi V. törvény paradox módon nem szankcionálta a házastárs sérelmére történő elkövetést,¹⁵ az 1997-es törvény megtette azt, szem előtt tartva, hogy a házastársak a házasságkötéssel nem mondanak le teljesen szexuális

⁸ 1795-ös javaslat XXXVII. fejezete a nemi erőszakra.

⁹ BOTH Ödön (1977): A stuprum violentum a kései magyar büntetőjogban (1790–1848). *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus XXIV. Fasc. 2. 5.

¹⁰ MERÉNYI (1987): *i. m.* 50.

¹¹ Pauler, Kőrösi, Schnierer, Edvi Illés és Angyal szerint a közösködés ezen esetben sem volt házasságon kívüli, tehát a férj nem követhette el a bűncselekményt. Lásd: PAULER Tivadar (1870): *Büntetőjogtan. II. kötet*. Pest, Pfeifer Ferdinánd. 108.; SCHNIERER Aladár (1885): *A büntettekről és vétségekről szóló Magyar Büntető Törvény Magyarázata*. Budapest, Franklin-társaság. 340.; KÖRÖSI Sándor (1872): *Büntető jogtan. I. kötet*. Pépa. 345.; ANGYAL (1945): *i. m.* 208.; Később Angyal revidálta álláspontját, és azt mondta, hogy a bűncselekmény ágytól és asztaltól elváltatás esetén is megvalósulhat. Lásd: ANGYAL Pál (1937): *A szemérem elleni büntettek és vétségek*. Budapest, Attila-Nyomda. 34.

¹² 1961. évi V. törvény 276. § (1) bek.

¹³ FEHÉR Lenke et al. (2009): *Magyar büntetőjog. Különös rész*. Budapest, Complex. 215.

¹⁴ FEHÉR et al. (2009): *i. m.* 190–191.

¹⁵ JACSÓ Judit (2013): XIX. Fejezet. A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. In HORVÁTH Tibor – LÉVAY Miklós szerk.: *Magyar büntetőjog. Különös rész*. Budapest, Complex. 163.

önrendelkezési jogukról, a házasságkötés ténye nem jogosítja fel egyik felet sem arra, hogy a szexuális érintkezést a másik fél akarata ellenére, a házastársnak lelki és sokszor fizikai gyötrelmet előidéző módon gyakorolja.¹⁶

A javaslat elfogadását azonban nem előzte meg,¹⁷ illetve az elfogadás után is voltak olyanok, akik ellenezték a büntetőjog magánéletbe való ilyen mérvű beavatkozását, vagyis azt, hogy az erőszakos nemi bűncselekmények házassági életközösségen belül is büntetendők legyenek.¹⁸ Jogállami keretek között a szexuális erőszak férj általi elkövetésének büntetlenül hagyása elfogadhatatlan lett volna, tekintettel arra, hogy a *szexuális erőszak durván sérti a passzív alany emberi méltóságát, autonómiáját, testi integritáshoz, személyes szabadsághoz való jogát, illetve az egyenlő elbánás – a diszkrimináció tilalmának – követelményét, vagyis alapvető jogait*.¹⁹

Az *emberi méltósághoz való jog* azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan mindenki más rendelkezése alól kivont magja, „érinthetetlen lényege”, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, és ezért minden emberre nézve egyenlő.²⁰ Az alkotmánybíró-sági gyakorlatban²¹ az emberi méltósághoz való jog az úgynevezett „általános személyiségi jog” egyik megnyilvánulása. Általános személyiségi jogi jellegéből, „anyajog” mivoltából eredően az emberi méltósághoz való jog olyan szubszidiárius alapjog, amelyre mind az Alkotmánybíróság, mind más bíróságok minden esetben hivatkozhatnak az egyén autonómiájának védelmében, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségvédelmi funkciójából eredően további külön nevesített jogokat – részjogosítványokat – is magában foglal,²² annak pontos és teljes tartalma azonban nehezen határozható meg. Éppen ezért az Alkotmánybíróság testülete megnevezte annak lényegesebb összetevőit.²³ Ezek között pedig domináns helyet foglal el az önrendelkezési jog, vagyis a döntés szabadsága az egyén életét,

¹⁶ Az 1997. évi LXXIII. törvény indoklása.

¹⁷ BLASKÓ Béla (2004): Közösülés – „Paradigmaváltás”? In GELLÉR Balázs szerk.: *Györgyi Kálmán ünnepi kötet. Györgyi Kálmán 65. születésnapjára*. Budapest, KJK-Kerszöv. 71.

¹⁸ Lásd részletesebben: KOVÁCS Gyula (2000): Az erőszakos közösülés bizonyítási problémái az 1997. évi LXXIII. törvény módosítását követően. *Belügyi Szemle*, 48. évf. 4–5. sz. 39–60.; MORVAY Krisztina (1996): Van-e az államnak keresnivalója polgára hálózobájában? *Beszélő*, 1. évf. 5. sz. 37–46.

¹⁹ Alkotmány 54. § (1), (2) bek., 55. § (1) bek., 70/D. §, 70/A. §, Alaptörvény Szabadság és felelősség II., III., IV., XV. cikk.

²⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat D) 2. b).

²¹ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás III.

²² Ezek közé tartoznak: a személyiség szabad kibontakoztatása, az önrendelkezés szabadsága, az általános cselekvési szabadság, a magánszféra védelme és további, az emberi méltóság fogalmából levezetett jogok, mint például a párkapcsolat létesítésének szabadsága és a testi integritáshoz való jog. Lásd: SÁRI János – SOMODY Bernadette (2008): *Alapjogok. Alkotmánytan II*. Budapest, Osiris. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_alapjogok_alkotmanytan_ii/ch02.html#id509139 (Letöltés dátuma: 2018. 08. 13.); TÓTH Gábor Attila (2003): Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris.

²³ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás III.

életminőségét, státuszát, társadalmi és személyes kapcsolatait illető legszemélyesebb kérdésekben.²⁴ Az egyén önrendelkezési jogán cselekvési autonómiáját is értjük. E cselekvési szabadság pedig kiterjed arra is, hogy az egyén saját teste felett rendelkezzen, ezért mindenkinnek joga van arra, hogy a saját testi integritása mások beavatkozásától mentességét a jogalkotó megvédje.²⁵

Az erőszakos nemi bűncselekmény során sérelmet szenved a sértett emberi méltósága és az ahhoz szorosan kapcsolódó önrendelkezési joga, illetve testi integritása és autonómiája is, tekintettel arra, hogy az erőszakos nemi bűncselekmények során az elkövető a sértettet mintegy tárgyként kezelve hatalmába keríti, önálló akaratnyilvánítási képességétől, illetve az annak megfelelő cselekvéstől – gyakran a passzív alanynak súlyos fizikai és pszichikai sérüléseket okozva –, erőszakkal vagy kvalifikált fenyegetéssel, esetleg védekezésre vagy akaratnyilvánításra képtelen állapotának kihasználásával megfosztja.

A szexuális önrendelkezés, amely az ember személyének az egyik leglényegesebb aspektusa, „elemi személyiségi jog”²⁶ nevesítve nem szerepel ugyan az alapjogok katalógusában, de az emberi méltóság és az önrendelkezés integráns részét képezi. A szexuális önrendelkezés megsértését a passzív alany általában a személyes méltóságának lényegi eleme elleni, súlyos támadásként éli meg.²⁷ A szexuális önrendelkezés magában foglalja a partnerválasztás szabadságát, illetve a döntési szabadságot a tekintetben, hogy valaki akar-e nemi cselekményt végezni, ha pedig igen, akkor hol, mikor, hogyan és milyen nemi cselekményt kíván folytatni partnerével.²⁸

Az emberi méltósághoz szorosan kapcsolódó abszolút tilalmak közé tartozik a *kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma* is.²⁹ A szexuális erőszak által okozott testi és lelki szenvedés – történjen az házasságon belül vagy kívül – lényegében minden esetben kimeríti a kegyetlen, embertelen, illetve megalázó bánásmód fogalmának elemeit, ugyanis durva és kegyetlen megvalósulási formákban jelentkeznek.³⁰

Az erőszakos nemi cselekmény során sérelmet szenved a *sértett személyes szabadsága* is. A *személyi szabadsághoz való jog* a fizikai, testi szabadságot, a fogva tartástól való mentességet biztosítja.³¹ E téren azonban általános, ugyanis nemcsak a büntetőeljárási és büntetőjogi kényszer, hanem a személyi szabadságot érintő valamennyi intézkedés

²⁴ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2016): *Az emberi méltóság és az élethez való jog. Az önrendelkezési jog*. 1. Elérhető: http://alkjog.elte.hu/wp-content/uploads/M%C3%A9lt%C3%B3s%C3%A1g_AJ3_2016.10.10..pdf (Letöltés dátuma: 2018. 08. 13.)

²⁵ NÉMETH Imre (2010): A sértett beleegyezésének relativizálódó határai a testi integritás feletti rendelkezési jog tükrében. *Jog – Állam – Politika*, 2. évf. 1. sz. 42.

²⁶ SÁRI-SOMODY (2008): *i. m.*

²⁷ SZOMORA Zsolt (2017): A szexuális önrendelkezés büntetőjogi védelme. *Fundamentum*, 21. évf. 3. sz. 61.

²⁸ SZOMORA Zsolt (2008): *A nemi bűncselekmények egyes dogmatikai alapkérdéseiről*. Doktori értekezés. SZTE ÁJK. 123.

²⁹ Alkotmány 54. § (2) bek, Alaptörvény Szabadság és felelősség III. cikk; POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2016): *i. m.* 2.; Alaptörvény Indokolás.

³⁰ MORVAY (1996): *i. m.*

³¹ TÓTH Gábor Attila (2005): A személyi szabadsághoz való jog az Alkotmányban. *Fundamentum*, 9. évf. 2. sz. 6.

– így az erőszakos nemi bűncselekmény elkövetője cselekményének – alkotmányossági korlátját is jelenti.³²

Itt kell utalni az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) határozatára is, amelynek értelmében az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.³³ Az állam tevési kötelezettsége az emberi méltósághoz, az önrendelkezéshez, a testi integritáshoz való jog (és továbbiak) tekintetében a kriminalizációs kötelezettséget is magában foglalja. E kriminalizációs kötelezettség pedig kiterjed az önmagunk teste, testi épsége feletti rendelkezési jogra is, így a jogalkotónak büntetendő cselekménnyé kell nyilvánítania a testi integritás feletti rendelkezési jogot sértő cselekményeket.³⁴

Ha tehát a házasságban a jogalkotó nem részesítette volna védelemben férjével szemben az erőszakos nemi cselekménytől, akkor nemcsak az elkövető sértette volna a passzív alany emberi méltóságát, önrendelkezéshez, autonómiához, testi integritáshoz való jogát, azáltal, hogy áldozatára tárgyként tekint, tehát „dehumanizálja” őt,³⁵ hanem ezen alapjogok védelmének elmulasztása miatt a jogalkotó is sértette volna az áldozat alapvető jogait.

E körben kell még kitérni a *diszkrimináció tilalmára, az egyenlő elbánás követelményére* is.³⁶ Ezen alapelv értelmében a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.³⁷ Amennyiben valakivel vallása, személyes vagy politikai meggyőződése, faji hovatartozása, neme, családi állapota alapján kedvezőtlenebbül bánnak, mint a hasonló helyzetben lévő más személyekkel, a közvetlen diszkrimináció megvalósulásáról beszélhetünk.³⁸ Az Alkotmánybíróság joggyakorlatának értelmében ahhoz, hogy az egyenlő elbánáshoz való jog sérelme megállapítást nyerjen, szükséges (és egyben elegendő) annak bizonyítása, hogy a nemi erőszak elszívása mint sérelem, illetve annak egy meghatározott sértetti, illetve elkövetői kör vonatkozásában történő büntetlenül hagyása „összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes”.³⁹ A házasságon belül elkövetett nemi erőszak büntetlensége mellett felhozott érvek – így az, hogy a nő a házasságkötéssel lényegében férje tulajdonává válik, és elveszíti önrendelkezési jogát; a nő a házasságkötéssel valójában visszavonhatatlan beleegyezését adja a rendszeres

³² 36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 271; Hivatkozva: TÓTH (2005): *i. m.* 6.

³³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. Indokolás. C) 3. c).

³⁴ Lásd ehhez: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, Indokolás. C) 3. c); NÉMETH (2010): *i. m.* 43–44.

³⁵ Lásd ehhez részletesen: BALOGH Zsolt (2010): Az emberi méltóság: Jogi absztrakció vagy alanyi jog. *Iustum Aequum Salutare*, 6. évf. 4. sz. 35–44.

³⁶ Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bek., Alaptörvény Szabadság és felelősség XV. cikk.

³⁷ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás IV.

³⁸ Kovács Krisztina (2003): *Az egyenlőség elvéből fakadó általános követelmények*. In HALMAI–TÓTH szerk.: *i. m.* 375–387.

³⁹ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat. Lásd ehhez: MORVAY (1996): *i. m.*; Az Alkotmánybíróság joggyakorlata kapcsán lásd még: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, 61/1992. (XI. 20.) AB határozat.

közösüléshez, amely a házasság természetes velejárója; a családi életbe az állam nem avatkozhat be, a házasságon belüli nemi erőszak pönalizálása veszélybe sodorná az érintett házasságokat; a házasságon belüli nemi erőszak bizonyítása igen nehéz feladat, és ezért fennáll a veszély, hogy ártatlan férfiek kerüljenek büntetőeljárás alá;⁴⁰ az a nő, aki nem akar házaseletet élni a férjével, váljon el; továbbá, hogy a házasságon belüli erőszak nem okoz olyan súlyos sérelmet, mint a nemi erőszak általában –, a többségi álláspont szerint,⁴¹ illetve végső soron a jogalkotó álláspontja szerint sem bizonyultak „*tárgyilagoss mérlegelés szerint ésszerűnek*”, illetve „*kellő súlyú alkotmányos indoknak*”.

Többen nem értettek egyet⁴² az erőszakos közösülés vonatkozásában a passzív alanyiség férfiakra való kiterjesztésével sem, hangoztatva azt, hogy a bűncselekmény férfiak sérelmére való elkövetése nem tipikus, vagy egyáltalán nem is lehetséges,⁴³ és az erőszakos közösülés fogalmilag évszázadok óta nőt, mint sértettet feltételez. Ennek ellenére igazolható, hogy a jogalkotó a férfiakat is védelemben részesítette/részesíti a nők esetleges erőszakos nemi cselekményével szemben, hiszen ezt kívánja az *egyenlő elbánás, a diszkrimináció-mentesség és a férfi és női egyenjogúság követelménye* egyaránt.⁴⁴

A fejezet zárásaként utalok arra, hogy az 1997-es törvényi módosítás óta, tehát a hatályos Büntető Törvénykönyv (2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, a továbbiakban: Btk.) szexuális kényszerítés és szexuális erőszak elnevezésű tényállásai vonatkozásában is töretlenül érvényesül, hogy az alapvető alkotmányos alapelveknek és az államot e téren terhelő alapjogvédelmi kötelezettségeknek megfelelően az erőszakos nemi deliktumok passzív alanya bárki lehet családi állapotra, nemiségre, erkölcsiségre tekintet nélkül.

3. A KÖZÖSÜLÉS FOGALMA

Az erőszakos nemi cselekmények tényállásai elkövetési magatartásainak egyik eleme a Csemegi-kódextól kezdve a hatályos Btk. elfogadásáig a közösülés volt. Ez a fogalom, pontosabban annak használata azért érdekes, mert a magyar büntetőjog szabályozásában soha nem volt törvényi szinten definiálva a közösülés. Ez pedig alapot adott az eltérő szakirodalmi megközelítések kialakulására.⁴⁵ A joggyakorlat már több mint egy évszázada elkülönítette az élettani és a büntetőjogi értelemben vett közösülést. A közösülés büntetőjogi fogalmára az volt jellemző, hogy kizárólag heteroszexuális közösülést jelentett, objektív

⁴⁰ Lásd részletesen: KOVÁCS (2000): *i. m.* 39–60.

⁴¹ Lásd ehhez: MORVAY (1996): *i. m.*

⁴² BLASKÓ (2004): *i. m.* 72–78.

⁴³ Ennek oka, hogy sokak szerint életszerűtlen az, hogy az erőszakos közösülés tényállásának megvalósulásához megkívánt sértetti komoly ellenállás mellett a férfi közösülésre képes állapotba kerülhet.

⁴⁴ Lásd: Alkotmány 70/A. §, 66. § (1) bek.; Alaptörvény Szabadság, felelősség XV. cikk (1)–(3) bek.

⁴⁵ Lásd: PAULER (1870): *i. m.* 98.; Az 1961. évi V. törvény miniszteri indokolása.; LUKÁCS Tibor – TRAYTLER Endre (1963): *A nemi erkölcs elleni büntettek*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. 162.; SCHULTHEISZ Emil (1966): *A nemi erkölcs elleni büntettek de lege lata*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. 28.; MERÉNYI (1987): *i. m.* 34.; ANGYAL (1937): *i. m.* 43.

oldalon eltért a közösülés élettani értelmétől, amely megkövetelte a hüvelybe való behatolást, szubjektív oldalon pedig megkövetelte a hüvelybe való tényleges behatolás szándékát. A közösülés fogalma tehát mást jelentett objektív oldalon, az elkövetési magatartás szempontjából, és mást szubjektív oldalon, az elkövetői tudattartalom szempontjából, ahol mégiscsak szerephez jutott az élettani értelemben vett közösülés. Büntetőjogi szempontból tehát a közösülés befejezettnek minősült, amikor a férfi közösülési szándékkal nemi szervét a nő nemi szervéhez érintette, illetve ha a nő közösülési szándékkal nemi szervét a férfi nemi szervéhez érintette.⁴⁶

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a *jogbiztonság elve* megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatók és a norma címzettjei számára előre láthatók legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak.⁴⁷ (*Normavilágosság elve*). A jogbiztonság teremti meg ugyanis a lehetőséget a jogalanyoknak arra, hogy magatartásukat ténylegesen a jog előírásaihoz tudják igazítani.⁴⁸

A jogbiztonság elve mellett utalni kell a *nullum crimen/nulla poena sine lege alkotmányos jogelvre*. A nullum crimen/nulla poena sine lege alapelvből négy további büntetőjogi tilalom, illetve követelmény vezethető le azzal, hogy az első kettő elsősorban a törvényhozót köti, míg a másik kettő a bírót. Ezen alapelvek:

1. A súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalma, avagy az elkövetéskor hatályos törvény alkalmazásának követelménye (nullum crimen/nulla sine lege praevia);
2. A határozatlan büntető törvény tilalma, avagy a törvényi pontos meghatározottság követelménye (nullum crimen/nulla poena sine lege certa);
3. A büntethetőséget alapító és a büntetőjogi szankciót szigorító szokásjog tilalma, avagy az írott büntető törvény követelménye (nullum crimen/nulla poena sine lege scripta); és
4. A büntethetőség- és szankció-megalapozó vagy szigorító analógia tilalma, avagy a bírónak az írott büntetőjogi törvényi norma szöveg szerinti értelméhez kötésének követelménye (nullum crimen/nulla poena sine lege stricta).⁴⁹

⁴⁶ SZAJBÉLY Katalin (2004): Közvetlen és közvetett diszkrimináció a nemi erkölcs elleni bűncselekmények szabályozásában. *Magyar Jog*, 51. évf. 5. sz. 286.

⁴⁷ 10/2018. (VII. 18.) AB határozat; 9/1992. (I. 30.) AB határozat; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.

⁴⁸ 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat. Sérti a jogbiztonságot a visszaható hatályú jogalkotás, a jogszabályok gyakori változtatásai, a jogszabályok „kellő felkészülési idő” nélküli hatálybaléptetése. Ugyancsak a jogbiztonság szempontjából alapvető követelmény, hogy a jogalkotás során a jogalkotásra vonatkozó szabályokat a jogalkotó tartsa be, ennek súlyos megsértése ugyanis a jogszabály alkotmányellenességét idézheti elő közjogi érvénytelenség okából. 29/1997. (IV. 29.) AB határozat. Lásd ehhez: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch01s05.html (Letöltés dátuma: 2018. 08. 20.); PAPP Imre (2013): A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció*, 2. évf. 1. sz. 5–60.

⁴⁹ NAGY Ferenc: *Az anyagi büntetőjog és az alkotmány*. 80–81. Elérhető: http://acta.bibl.u-szeged.hu/6824/1/juridpol_047_079-095.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 08. 20.)

A fentiekből levezethetően a közösülés büntetőjogi fogalma mind alkotmányos, mind pedig büntetőjogi alapelveket sértett. *A jogbiztonság követelményével és a nullum crimen sine lege elvéből levezethető nullum crimen sine lege scripta elvével*, – amely a szokásjognak, a bírói jognak az elkövető terhére való alkalmazását tiltja – ugyanis ellentétes volt, hogy a közösülést nem definiálta a jogalkotó, holott a bírói gyakorlat azt a hétköznapi jelentésétől eltérő értelemben használta, ráadásul ezt az elkövető terhére tette.

Az 1978. évi IV. törvény még nem küszöbölte ki az alkotmányjogi aggályokat, a hatályos szabályozás álláspontom szerint viszont megoldotta az erőszakos nemi bűncselekmények kapcsán a közösülés fogalmához tapadó problémát, hiszen a korábbi közösülés és fajtalanság fogalma helyett a jogalkotó egy egységes, semleges fogalmat – a szexuális cselekményt – alkotott, amely mindkettőt lefedi. A szexuális cselekmény fogalma – „*a közösülés és minden súlyosan szeméremsértő cselekmény, amely a nemi vágy felkeltésére, fenntartására vagy kielégítésére alkalmas, vagy arra irányul*” –,⁵⁰ keretében ugyan a jogalkotó az évszázados hagyományokra tekintettel még külön kiemelte ugyan a közösülés fogalmát, de mivel a közösülés már csak egyik törvényi példája a szexuális cselekménynek, így a minősítés szempontjából véleményem szerint irreleváns, hogy közösülésről vagy egyéb szexuális cselekményről van-e szó. Azáltal pedig, hogy a jogalkotó a szexuális cselekmény fogalmát tette az elkövetési magatartás egyik elemévé, feloldotta a közösülés fogalma kapcsán korábban megjelenő *jogbiztonsági problémákat*, illetve a fogalomnak a *nullum crimen sine lege scripta elvével* való konfliktusát, legalábbis az erőszakos nemi bűncselekmények vonatkozásában. Bár nem számít erőszakos nemi bűncselekménynek, de a közösülés fogalma kapcsán kiemelendő, hogy a jogalkotó a vérfertőzés tényállásában – a testvérek egymás közötti cselekménye kapcsán – még fenntartja a közösülés fogalmát, ami álláspontom szerint a hatályos szabályozás tekintetében felveti a *jogbiztonság és a nullum crimen sine lege scripta elvével* való *ütközés problémáját*.

4. A FAJTALANSÁG FOGALMA

A Csemegi-kódextől kezdve a 2012. évi C. törvény, vagyis a hatályos Btk. elfogadásáig az erőszakos nemi deliktumok rendszere a közösülés–fajtalanság fogalompárosán állt. Idővel azonban a fajtalanság fogalmát is támadás érte. A kritikák között alkotmányjogi és egyéb – alkotmányossági kérdéseket ugyan nem érintő, de a fogalom megbélyegző jellegét hangsúlyozó – kritikák is megjelentek.

A fajtalanság fogalmának, illetve a fajtalanság és közösülés külön kategóriaként kezelésének megfelelőségét az Alkotmánybíróság is vizsgálta, és a 37/2002. (IX. 4.) AB határozatában rögzítette, hogy a „fajtalankodik”, illetve a „fajtalanság” szavak használata, illetve a közösülés és a fajtalanság megkülönböztetése nem sértette az *emberi méltóságot*,

⁵⁰ 2012. évi C. törvény 459. § 27. pont.

illetve a diszkrimináció tilalmának követelményét.⁵¹ A testület álláspontja szerint ugyanis „a jogban használt nyelvi kifejezések társadalmi és szakmai konvenciókon, kulturális és jogi tradíciókon alapulnak. A hagyományosan büntetendő magatartásoknál terminus technicus-ként tovább élnek olyan kifejezések, amelyek a régi magyar köznyelv vagy jogi nyelv maradványai”. A két fogalom külön tartásával a testület álláspontja szerint a törvényhozó a bűncselekmények elkövetési magatartásait jelentő szexuális aktusok és nem az elkövetők között különböztetett. Az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá, hogy „a törvényi szóhasználat sérthet alkotmányos jogot, ha a kifejezések pontatlanok, nem elég szabatosan határozzák el [...] az eltérő magatartásokat, avagy téves azonosításra [...] adnak lehetőséget,” de tekintettel arra, hogy az 1978. évi IV. törvénybe foglalt értelmező rendelkezés⁵² világosan és érthetően elhatárolta a külön törvényhely alapján büntetendő elkövetési magatartásokat, ilyen sérelem nem állt fenn. Az pedig, hogy a törvényhozó azonos fokban tekintette veszélyesnek az erőszakos közöszlést és az erőszakos fajtalanságot, és e magatartásokat két törvényi rendelkezésben külön helyezte el,⁵³ nem vetett fel alkotmányossági kérdést.⁵⁴

Ennek ellenére a szakirodalom számos képviselője egyetértett abban, hogy a fajtalanság nagyon régies, a köznyelvből teljesen kikopott fogalom, amely nem alkalmas az ember szexuális magatartásának értékítélettől mentes megragadására.⁵⁵

A 2012. évi C. törvényünk túllépve a Csemegi-kódextől „örökölt” dogmatikai rendszeren feloldotta a problémát, és bevezette a semleges szexuális cselekmény fogalmát, amely a kor igényeihez jobban igazodik és mind a közöszlés, mind a fajtalanság fogalmát lefedi.

5. A 12. ÉLETÉVÜKET BE NEM TÖLTÖTT GYERMEKEK FOKOZOTTABB VÉDELME

A fiatakorúak fokozottabb védelme iránti igény már igen korán megjelent az erőszakos nemi deliktumok területén is. Az 1843. évi törvényjavaslat például súlyosabban kívánta büntetni az elkövetőt, ha a passzív alany 14. életévét be nem töltött személy volt.⁵⁶ A Csemegi-kódex bár kifejezetten nem rendelkezett róla, de az ítélkezési gyakorlat szerint az erőszakos közöszlés és a szemérem elleni erőszak a 12. életévét be nem töltött személy sérelmére akaratától függetlenül elkövethető volt.⁵⁷ A Kúria 1881. február 22-én hozott dön-

⁵¹ Alkotmány 54. § (1), (2) bek., 70/A. §; Alaptörvény Szabadság és felelősség II. cikk, XV. cikk. Az emberi méltóság és a diszkrimináció tilalma kapcsán lásd: a II. pontban leírtakat.

⁵² 1978. évi IV. törvény 210/A. § (2) bek.

⁵³ 1978. évi IV. törvény 197. § Erőszakos közöszlés; 198. § Szemérem elleni erőszak.

⁵⁴ 37/2002. (IX. 4.) AB határozat Indokolás IV. 1.1.1.

⁵⁵ MÁRKI Zoltán (2013): XIX. Fejezet. A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. In KÓNIA István szerk.: *Magyar büntetőjog: Kommentár a gyakorlat számára*. Harmadik kiadás I. HVG-ORAC. 683.

⁵⁶ 1843. évi büntetőtörvénykönyv-javaslat 205. §.

⁵⁷ HOLLÁN Miklós (1998): A 12 év alatti gyermekek nemi fejlődésének büntetőjogi védelme. Egy törvénymódosítás margójára. *Collega*, 3. sz. 18.

tésében ugyanis megállapította, hogy „a tizenkét éven aluli gyermekek nem rendelkeznek sem kellő felismerő képességgel, sem akaratauk teljes elhatározására szükséges képességgel, ezért a tizenkét éven aluli lánnyal való közösülés vagy annak kísérlete, minden esetben erőszakos közösülésként értékelendő”.⁵⁸ A Kúria határozatát követően a bíróságok általános tételként kezelték a 12 éven aluli személyek akaratnyilvánításra képtelenségét, és a paszszív alany szexuális cselekménybe való beleegyezése esetén is megállapították az elkövető büntetőjogi felelősségét. Szomora Zsolt álláspontja szerint a bíróságoknak a Kúria döntését követően is minden esetben vizsgálniuk kellett volna, hogy a gyermek sértett ténylegesen akaratnyilvánításra képtelen volt-e, tekintettel arra, hogy a törvény alapján nem volt leve-zethető a 12. életév és az akaratnyilvánításra képtelenség közötti összefüggés.⁵⁹ A szerző mindezek alapján rámutat arra, hogy a Csemegi-kódex idején fennálló joggyakorlat el-lentétes volt – legalábbis a mai értelemben vett – felelősséget súlyosító bírói jog tilalmával, vagyis a *nullum crimen sine lege scripta elvével*, amely alapelvről a korábbiakban már rész-letesen szóltam. A 12. életévét be nem töltött személyt 1962 után már a törvény értelmező rendelkezése folytán kellett védelemre képtelennek tekinteni.⁶⁰

Az 1997. évi LXXIII. törvény a 12. életévét be nem töltött személy sérelmére való elköve-tést minősített esetként szabályozta, ahhoz magasabb büntetési tételt fűzött.⁶¹ Ezzel az volt a probléma, hogy a módosítással egyidejűleg a törvény nem változtatott a Btk. 210. §-ában meghatározott értelmező rendelkezésen, amelynek értelmében a 12. életévét be nem töl-tött személyt védekezésre képtelennek kellett tekinteni. Így, ha valaki 12. életévét be nem töltött személlyel, annak beleegyezésével közösült, cselekménye tényállásszerűnek minő-sült mind az erőszakos közösülés alapesete, mind pedig a bűncselekmény minősített esete szerint.⁶² A szabályozás kapcsán felmerült tehát a kérdés, hogy ez a típusú megoldás meg-felelt-e a jogbiztonság, az előreláthatóság, a kiszámíthatóság, illetve a kétszeres értékelés ti-lalma követelményének. A válasz nyilvánvalóan nemleges. Érdekes itt is utalni arra, hogy a jogállamiság fogalmához szorosan kapcsolódó jogbiztonság elve azt követeli meg, hogy a jog egésze, annak egyes részterületei és valamennyi szabálya világos, egyértelmű, hatá-sukat tekintve pedig kiszámítható, és a norma címzettjei számára előre látható legyen.⁶³ A büntetőjogban a kiszámíthatóság és előreláthatóság elve a visszamenőleges hatály, az analógia alkalmazásának tilalmát, a büntetőjogi szankcióval tilalmazott magatartást leíró diszpozíció határozottságát, és az elkövetési magatartásokra vonatkozó törvényhozói

⁵⁸ A Kúria 1881. február 22-i 8509. sz. döntvénye.

⁵⁹ SZOMORA Zsolt (2016): A tizenkét éven aluli sérelmére elkövetett szexuális erőszak újabb minősítési kérdései, avagy a bírói gyakorlat menthetetlennek látszó vergődése a kétszeres értékelés és más alapelvek hálójában. In GÁL Andor – KARSAI Krisztina szerk.: *Ad valorem. Ünnepi tanulmányok Vida Mihály 80. születésnapjára*. Szeged, Iurisperitus. 356–357.

⁶⁰ 1961. évi V. törvény 290. §; 1978. évi IV. törvény 210. §.

⁶¹ 1997. évi LXXIII. törvény 22. §. A törvény hasonlóképpen szabályozott a szemérem elleni erőszak esetében is.

⁶² Az 1997. évi LXXIII. törvénnyel módosított 1978. évi IV. törvény 197. § (1), (2) bek. a) pont.

⁶³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat; 11/1992. (III. 5.) AB határozat; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat; 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat; BELOVICS Ervin et al. (2014): *Büntetőjog I.; Általános rész*. HVG-ORAC. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Buntetojog5/ch02s03.html (Letöltés dátuma: 2018. 08. 21.)

akarát világos kifejezésre juttatását egyaránt jelenti.⁶⁴ A jogalkotó az 1997-es törvénymódosítással bevezetett megoldással nyilvánvalóan megsértette a jogbiztonság, a kiszámíthatóság és az előreláthatóság követelményét, azáltal, hogy ugyanazon magatartás különböző súlyú büntetéssel való szankcionálásának lehetőségét teremtette meg, és így a bíró számára is megnyitotta az önkényes jogértelmezés lehetőségét.⁶⁵ A kétszeres értékelés tilalma (vagyis a ne bis in idem) is nyilvánvalóan sérelmet szenvedett. Tág értelemben a kétszeres értékelés tilalma a jogállamiság elvéből is levezethető alkotmányos princípium, amely a büntetőjog egészére vonatkoztatható. Ez alapján az elkövetőt nem lehet ugyanazon cselekmény miatt kétszer büntetőjogi hátránnyal sújtani. Szűkebb értelemben az alapelv a büntetés kiszabása körében alkalmazandó, amely szerint a bíróság általában nem értékelheti a büntetés kiszabása során súlyosbító vagy enyhítő körülményként a törvényhozó által törvényi tényállási (minősítő vagy privilegizáló) elemként már értékelt körülményt. Ez azt is kizárja, hogy a bíróság kétszeresen értékelje ugyanazt a tény, állapotot, körülményt.⁶⁶ Továbbá, a kétszeres értékelés tilalma elve alapján nem lehetne olyan büntetőjogi tényállás, amelynek alap és minősített esete csak a kiszabható büntetés mértékében tér el egymástól, megvalósulásukhoz pedig ugyanazon körülmények fennállása szükséges. A jogalkotó a 2005. évi XCI. törvénnyel a vitatott minősített esetet a következőképpen korrigálta: „A büntetés öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, ha az erőszakkal, avagy az élet vagy testi épség ellen irányuló közvetlen fenyegetéssel közöskülésre kényszerített sértett a tizenkettedik életévét nem töltötte be.” Így abban az esetben, amikor a 12. életévét be nem töltött személy beleegyezett a nemi kapcsolatba, az elkövető az 197. § alapesete szerint volt büntetendő, – mivel a sértett védekezésre képtelen állapotát használta fel közöskülésre –, míg ha az elkövető a 12. életévét be nem töltött kiskorút erőszakkal vagy kvalifikált fenyegetéssel kényszerítette közöskülésre, minősített esetért felelt, és súlyosabban volt büntetendő.

A *hatályos szabályozás* – a jogbiztonság, az előreláthatóság, a kiszámíthatóság és a kétszeres értékelés tilalma követelményének való megfelelés mellett – a kialakult rendszert átdolgozta. Nem tartja fenn ugyanis azt az értelmező rendelkezésbe foglalt megdönthetetlen vélelmet, miszerint a 12. életévüket be nem töltött személyeket védekezésre képtelennek kell tekinteni. Ehelyett a jogalkotó a 12. életévét be nem töltött személyekkel való – beleegyezésen alapuló vagy egyszerű fenyegetés hatására megvalósuló – nemi cselekmény végzését a szexuális erőszak tényállása keretében súlyosabban büntetendő külön alapesetként szabályozza,⁶⁷ kifejezésre juttatva, hogy a 12 éven aluliakat kiemelt védelemben kell részesíteni. Abban az esetben pedig, amikor az elkövető erőszakkal vagy kvalifikált fenyegetéssel végez a 12 éven aluli passzív alannyal nemi cselekményt, a még súlyosabban büntetendő

⁶⁴ 2/2013. számú BJE határozat; Pócsa Róbert (2005): Az erőszakos közöskülés tényállása az „alkotmányos büntetőjog” tükrében. *Magyar Jog*. 52. évf. 1. sz. 16–17.

⁶⁵ Így előfordulhatott, hogy két lényegében azonos cselekmény esetén az egyik elkövetőt az alapeset, míg a másik elkövetőt a minősített eset miatt vonták felelősségre.

⁶⁶ Lásd ehhez: BELOVICS et al. (2014): *i. m.*

⁶⁷ 2012. évi C. törvény 197. § (2) bek.

minősített esetért felel.⁶⁸ *Bár a szexuális erőszak tényállása a korábbi anomáliákat megoldotta, az új szabályozás újabb problémákat vetett fel.* A joggyakorlat ugyanis nem volt egységes abban a kérdésben, hogy hogyan minősül az elkövető cselekménye azon bűncselekmény minősítése kapcsán, amikor a sértett a szexuális cselekmény megvalósításakor a 12. életévét még nem töltötte be, és az elkövető hozzátartozója, vagy nevelése, felügyelete, gondozása, gyógykezelése, illetve egyéb módon hatalma vagy befolyása alatt állt. Az ítélkezési gyakorlat egységesítésére született meg a Kúria 2/2016. Büntető jogegységi határozata,⁶⁹ amelyet azonban az Alkotmánybíróság 19/2017. (VII. 18.) AB határozatával⁷⁰ a *hatalommegosztás sérelme* alapján alaptörvény-ellenesnek minősített, és 2017. október 31. napjával megsemmisített. A probléma részletes kifejtésétől eltekintek, figyelemmel arra, hogy az a jelen tanulmány kereteit meghaladó, részletes elemzést igényelne.⁷¹

6. A TERMÉSZET ELLENI ERŐSZAKOS FAJTALANSÁG

A természet elleni erőszakos fajtalanság bűncselekményét – mint a férfiak egymás közötti erőszakkal vagy fenyegetéssel megvalósuló szexuális cselekményét – már a Csemegi-kódex is ismerte. Az 1878. évi V. törvénycikkben azonban a tényállás még a természet elleni fajtalanság minősített esetét képezte, és büntettként szankcionálták.⁷² Az 1961. évi V. törvény a természet elleni fajtalanság keretében a cselekmények – akár férfiak, akár nők egymás közötti – erőszakos változatát rendelte csupán büntetni, az erőszak vagy fenyegetés nélküli azonos neműek közötti fajtalanságot pedig csak meghatározott esetekben szankcionálta.⁷³ Az 1978. évi IV. törvény jelentős módosításaként határozható meg, hogy a korábban egységes természet elleni fajtalanság tényállása két különálló bűncselekményre bomlott, mégpedig az erőszakot vagy fenyegetést nélkülöző, tehát konszenzust feltételező természet elleni erőszakos fajtalanságra, illetve az erőszakkal vagy kvalifikált fenyegetéssel elkövethető természet elleni erőszakos fajtalanságra.⁷⁴ A történeti áttekintést követően a témám szempontjából jelentős természet elleni erőszakos fajtalanság által felvetett alkotmányjogi problémákra fókuszálok, amelyek következtében a természet elleni erőszakos fajtalanságról rendelkező paragrafust az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében – a természet elleni fajtalansággal együtt – 37/2002. (IX. 4.) AB határozatával alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette.

⁶⁸ 2012. évi C. törvény 197. § (4) bek. a) pont aa) alpont.

⁶⁹ 2/2016. Büntető jogegységi határozat a tizenkettedik életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett szexuális erőszak értelmezéséről.

⁷⁰ 19/2017. (VII. 18.) AB határozat.

⁷¹ NAGY Alexandra (2017b): A tizenkettedik életévüket be nem töltött személyek szexuális cselekményekkel szembeni büntetőjogi védelme. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. sz. 185–209.

⁷² 1878. évi V. törvénycikk 241. §, 242. § Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=87800005.TV&txtrefrer=94500007.TV> (Letöltés dátuma: 2017. 10. 05.)

⁷³ 1961. évi V. törvény 278. § (1) bek.

⁷⁴ 1978. évi IV. törvény Természet elleni fajtalanság: 199. § Természet elleni erőszakos fajtalanság: 200. § (1) bek.

Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis ésszerűtlen volt, hogy a korábbi Btk. a szemérem elleni erőszakkal azonos elkövetési magatartások és azonos büntetési tételek deklarálása mellett, de külön tényállásban büntette az erőszakos fajtalanságot. E bűncselekmény „szemérem elleni erőszaknak” minősült,⁷⁵ ha az elkövető és a sértett különböző nemű, és „természet elleni erőszakos fajtalanságnak”⁷⁶ ha az elkövető a sértettel azonos nemű volt. A két bűncselekmény alapesete között a törvényhozó pedig csupán annyiban különböztetett, hogy a szemérem elleni erőszak csak magánindítványra,⁷⁷ míg a természet elleni erőszakos fajtalanság a sértett akaratától függetlenül volt büntetendő.⁷⁸ Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének – vagyis a *diszkrimináció tilalmáról rendelkező paragrafusának* –, *séreleme miatt alkotmányellenes* volt a Btk. magánindítványról rendelkező 200. §-a. Nem volt ugyanis ésszerű indoka annak, hogy a szemérem elleni erőszakot és a természet elleni erőszakos fajtalanságot a törvényhozó különböző bűncselekménynek minősítette, – különös tekintettel arra, hogy az 1997. évi LXXIII. törvény hatálybalépése után a szemérem elleni erőszak tényállásának nem képezte elemét a házassági életközösségen kívüli elkövetés, amely alapján a passzív alany és a elkövető már azonos nemű személy is lehetett, – továbbá annak sem, hogy a cselekmény büntetendőségének magánindítványhoz kötését a jogalkotó eltérően szabályozta. A két bűncselekmény kapcsán a sértett *emberi méltósága és szexuális szabadsága* nyilvánvalóan egyformán sérül,⁷⁹ és semmi nem indokolta, hogy a természet elleni erőszakos fajtalanság passzív alanyainak kíméletét a Btk. feladta, *diszkriminálva így a bűncselekmények sértettjei között. A jogalkotó a vitatott szabályozással az elkövetői oldalon is diszkriminált*, tekintettel arra, hogy a heteroszexuális erőszak potenciális elkövetőinek „szabad” volt abban bizakodniuk, hogy a sértett esetleg nem terjeszt elő magánindítványt, a homoszexuális elkövetőknek viszont nem. Természetesen egyetlen elkövetőnek sincs alkotmányos joga arra, hogy kizárólag a sértett magánindítványára vonják felelősségre, de joga van arra, hogy az állam másokkal egyenlő, pontosabban egyenlő méltóságú személyként kezelje.⁸⁰

Itt érdemes utalni *Dr. Tersztyánszkyé dr. Vasadi Éva alkotmánybíró különvéleményére*, aki nem értett egyet azzal, hogy a természet elleni erőszakos fajtalanság tényállása alkotmányellenes. Álláspontja szerint ugyanis az igaz, hogy a magánindítvány jogintézményének célja a sértett magánszférájának védelme,⁸¹ a Btk. ugyanakkor egyrészt a súlyosabb esetek üldözését nem teszi függővé magánindítványtól, másrészt nem következik a magánszférát védő alapvető jogból, hogy a magánindítvány jogintézményét milyen széles körben, milyen cselekményekre kell alkalmazni. Hangsúlyozza, hogy azoknak a „súlyosabb” eseteknek a meghatározása, amelyeknél a magánindítvány alkalmazását alkotmányosan

⁷⁵ 1978. évi IV. törvény 198. §.

⁷⁶ 1978. évi IV. törvény 200. §.

⁷⁷ 1978. évi IV. törvény 209. §.

⁷⁸ A 37/2002. (IX. 4.) Alkotmánybírósági határozat Indokolás I. fejezet 1. pont.

⁷⁹ Lásd ehhez az I. fejezetben leírtakat.

⁸⁰ 37/2002. (IX. 4.) Alkotmánybírósági határozat. Indokolás III. 2.2.

⁸¹ Alkotmány 54. § (1) bek.; Alaptörvény Szabadság és felelősség II. cikk.

mellőzik, a jogalkotóra tartozik. Az alkotmánybíró azt is rögzítette, hogy az erőszakos közösülés és a szemérem elleni erőszak alapesetei, és a természet elleni erőszakos fajtalanság alkotmányjogi szempontból nem azonosak. A különbségtétel alapja egy olyan törvényhozói értékelés, amely „súlyosabbnak” és ezért már hivatalból üldözendőnek tartja a természet elleni erőszakos fajtalanságot. Álláspontja szerint a természet elleni erőszakos fajtalanság tekintetében a különbségtételnek tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű oka van, amely nem más, mint hogy a vitatott tényállás esetén az elkövető cselekménye nemcsak a *sértett nemi szabadsága*, hanem a *nemi önmeghatározása* ellen is irányul. Ezért tekinthető a természet elleni erőszakos fajtalanság súlyosabb megítélésű deliktumnak, és ezért mellőzhető a magánindítvány intézménye. Véleményem szerint ez a megközelítés – ahogy erre a bírónő is rámutat – csak az esetek többségében – tehát nem általános jelleggel – tartható, tekintettel arra, hogy a passzív alanyt az elkövető választja ki, a passzív alany nemi identitása pedig nem feltétlenül azonos a nemi hovatartozása szerint „tipikus” nemi identitással. Így nem jelenthető ki általános jelleggel az, hogy a természet elleni erőszakos fajtalanság esetén az elkövető cselekménye nemcsak a passzív alany nemi szabadsága, hanem a nemi önmeghatározása ellen is irányul, illetve, hogy a természet elleni erőszakos fajtalanság esetén az elkövető cselekménye minden esetben súlyosabb megítélésű lenne, mint az egyéb erőszakos nemi cselekmény. Az Alkotmánybíróság tehát helyesen döntött, amikor megsemmisítette a természet elleni erőszakos fajtalanság tényállását, és az azonos neműek közötti erőszakos nemi cselekményeket a különböző nemű személyek között megvalósuló ugyanilyen cselekményekkel közös tényállásba vonta.

A természet elleni erőszakos fajtalanság tényállásának megsemmisítése következtében az azonos neműek között elkövetett erőszakos fajtalanságot is a szemérem elleni erőszak tényállásának keretei között értékelték és büntették.

A hatályos szabályozás értelmében az erőszakos közösülés és szemérem elleni erőszak tényállását a jogalkotó a szexuális erőszak tényállása keretében összevonta. Így az azonos nemű személyek közötti erőszakos nemi cselekmények – diszkriminációtól mentesen – e tényállás keretében értékelendők.

7. A MAGÁNINDÍTVÁNY JOGINTÉZMÉNYE

Az 1795-ös büntetőtörvénykönyv-tervezet volt az első a magyar büntető jogtörténetben, amely az erőszakos nemi cselekmények elkövetőjének szankcionálását magánindítványhoz kötötte.⁸² A magánindítvány jogintézménye a mai napig jellemzője az erőszakos nemi bűncselekményeknek, tehát az 1878. évi V. törvénycikkben, az 1961. évi V. törvényben, az 1978. évi IV. törvényben és a 2012. évi C. törvényben egyaránt megjelent. A Csemegi-kódex szerint a bűnvádi eljárás rendszerint csak a sértett fél indítványára volt megindítható,

⁸² 1795-ös javaslat XXXVII. fejezete a nemi erőszakról.

az indítvány azonban nem volt visszavonható.⁸³ A sértett fél indítványa nélkül is megindult a bűnvádi eljárás, ha az erőszakos nemi cselekménnyel összefüggésben egyéb, hivatalból üldözendő büntettet is elkövettek; ha a büntett a sértett halálát okozta, illetve ha azt felmenő, lemenő ágbeli rokon, vagy testvér; vagy ha a tettes gyámságára, gondnokságára, tanítására, nevelésére, felügyeletére, gyógykezelésére vagy gondviselésére bízott személye sérelmére követték el.⁸⁴ Az 1961. évi V. törvény szerint az erőszakos közösülés és szemérem elleni erőszak alapesete kapcsán az elkövető szintén kizárólag magánindítványra volt felelősségre vonható, kivéve, ha a büntettel kapcsolatban más, hivatalból üldözendő büntettet is elkövettek. Az 1978. évi IV. törvény is ennek megfelelően szabályozott.⁸⁵ A hatályos Btk. szintén kizárólag a szexuális kényszerítés és a szexuális erőszak alapesetében bízza a sértett akaratára a büntetőeljárás megindítását. Itt is érvényesül az a megszorítás, hogy az eljárás hivatalból indul, amennyiben az erőszakos nemi cselekménnyel összefüggően nem magánindítványra büntetendő bűncselekményt is elkövetnek.⁸⁶

Ahogy a természet elleni erőszakos fajtalanság kapcsán már utaltam rá, a magánindítvány intézménye a sértett kíméletét kívánja biztosítani. A jogalkotó az erőszakos nemi bűncselekmények esetében a passzív alanyok oldalán megadja annak lehetőségét, hogy maguk döntsék el, szeretnék-e a büntetőeljárás lefolytatását vagy sem. A jogalkotó azonban nem minden esetben adja meg a választás jogát a passzív alanyoknak. *Az Alkotmánybíróság is foglalkozott ezzel a kérdéssel és határozatában rögzítette, hogy az erőszakos szexuális cselekmények büntethetőségének magánindítványhoz kötése a sértett magánszférájának védelmét szolgálja,*⁸⁷ a magánszférához való jog egyik legfőbb célja ugyanis az, hogy az ember egy olyan minimális (vagy éppen maximális) szabadsággal rendelkezzen az élet meghatározott területén, amelyen mozogva biztosított számára az önkiteljesítés, az önmegvalósítás és az önrendelkezés joga.⁸⁸ Jelen esetben ez utóbbinak, vagyis az önrendelkezésnek van kiemelkedő jelentősége.

Azonban a törvényhozó kompetenciája annak eldöntése, hogy a szexuális bűncselekmények elkövetőinek feltétlen megbüntetését, avagy a sértettek kíméletét tartja-e fontosabb érdeknek. A törvényhozónak kell eldöntenie, hogy mely bűncselekmények esetében állapít meg kivételeket a legalitás büntetőjogi alapelve alól, és amennyiben a szexuális bűncselekmények körében – a sértett kíméletére tekintettel – indokoltnak tartja ilyen kivétel megállapítását, akkor az mely esetekre érvényes. A jogalkotó tehát a közérdek és a magánérdek egymáshoz viszonyított fontossága alapján dönt. Foglalhat állást úgy, hogy bizonyos bűncselekmények meghatározott eseteiben a magánérdek megelőzi a közérdeket, s ezért

⁸³ 1878. évi V. törvénycikk 238. §.

⁸⁴ 1878. évi V. törvénycikk 239. §.

⁸⁵ 1978. évi IV. törvény 209. §.

⁸⁶ 2012. évi C. törvény 207. §.

⁸⁷ 37/2002. (IX. 4.) AB határozat Indokolás III. 2.2.

⁸⁸ SULYOK Márton – TÓTH Judit (2014): *Alapjogok – háttéranyag*. Elérhető: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:meswCqDMHMQJ:www.juris.u-zseged.hu/download.php%3FdocID%3D28459+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> (Letöltés dátuma: 2018. 08. 19.)

a büntethetőséget a magánindítványtól teszi függővé, de akként is dönthet, hogy a klaszszikus értelemben felfogott legalitás elve kap elsőbbséget.⁸⁹

A vonatkozó alkotmánybíróági határozat alapján tehát megállapítható, hogy nem vet fel alkotmányjogi problémát az, hogy az erőszakos nemi bűncselekmények alapesetében a jogalkotó biztosítja a sértett választási lehetőségét a büntetőeljárás megindítása kérdésében, míg egyébként – vagyis a súlyosabban minősülő esetekben, illetve akkor, ha a bűncselekménnyel összefüggésben más hivatalból üldözendő bűncselekmény is elkövettek – nem.

8. A SZEXUÁLIS KÉNYSZERÍTÉS TÉNYÁLLÁSA

Az 1978. évi IV. törvény előkészítése során már felmerült, hogy a nemi erőszak esetein kívül létre kellene hozni egy olyan tényállást, amelynél a fenyegetés nem éri el az erőszakos közösüléshez, illetve a szemérem elleni erőszakhoz megkövetelt szintet. Ezek közé tartoznak az olyan esetek, amikor például egzisztenciális vagy a családi életet érintő hátrány kilátásba helyezésével kényszerítik ki a nemi kapcsolatot.⁹⁰ Az 1978. évi IV. törvényünk – a tervek ellenére – még nem emelte ki a kényszerítés tényállása köréből a szexuális kényszerítést, viszont az új Btk. a nemzetközi követelményeknek való megfelelés érdekében megtette azt.

Mindenképpen örvendetes ez a jogalkotói előrelépés, azonban kérdésként merülhet fel, hogy az új tényállás csak pozitívumokat hozott? Esetleg a jogalkotó a szexuális kényszerítés tényállásának bevezetésével elvarratlan szálakat is hagyott maga után? Egyértelmű-e az, hogy hol húzódik a határ a súlyosabb megítélésű szexuális erőszak és az enyhébben szankcionálandó szexuális kényszerítés között? A hatályos szabályozást görcső alá véve álláspontom szerint a válasz nemleges. Ennek indoka, hogy mindkét erőszakos nemi bűncselekmény szankcionálja a szexuális cselekményre kényszerítést,⁹¹ de míg a szexuális erőszak tényállása kapcsán a jogalkotó rögzíti, hogy azt erőszakkal vagy kvalifikált fenyegetéssel, tehát meghatározott módon kell az elkövetőnek megvalósítania, addig a szexuális kényszerítés tényállása kapcsán erről nem szól. Legalábbis egyes nézetek szerint. *Az elkövetési mód, módok kérdése tehát problematikus*, a szexuális kényszerítés tényállásának szexuális erőszaktól való elhatárolása dogmatikai értelmezést igényel. A szakirodalom álláspontja megosztott abban a tekintetben, hogy maga a törvényi tényállás egyáltalán tartalmaz-e elkövetési módokat, ha pedig nem, melyek a szexuális kényszerítés implicit elkövetési módjai. A megközelítési módok részletes elemzését mellőzve⁹² csupán annyit emelnék ki,

⁸⁹ 37/2002. (IX. 4.) AB határozat Indokolás III. 2.2.

⁹⁰ MERÉNYI Kálmán (1986): A nemi erkölcs elleni bűncselekmények pönalizálásának fejlődése a felszabadulástól a hatályos rendelkezésekig. *Jogtudományi Közlöny*, 41. évf. 1. sz. 21.

⁹¹ A Btk. 196. § (1) és 197. § (1) bek. a) pontjában.

⁹² NAGY Alexandra: A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs védelme nemzetközi egyezményekben és a Btk-ban. 19–23. Elérhető: http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/Mailath-palyazat-erdmenyek/MGyTP-B-J-2-Nagy_Alexandra-Az_eroszakos_szexuális_buncselekmények_szabalyozasa.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 06. 15.); NAGY Alexandra (2015): A szexuális kényszerítés, mint az új Büntető Törvénykönyv egyik nívuma. *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 16. Miskolc, Gazdász-Elasztik Kft.

hogyan egyes szerzők szerint a szexuális kényszerítés tényállása a törvényben meghatározott elkövetési módon, vagyis erőszakkal vagy fenyegetéssel valósulhat meg, az erőszak e tényállás esetén pedig csak akaratot hajlító (vis compulsiva) lehet.⁹³ Mások szerint elkövetési módot a Btk. nem értkezel, ha azonban az általános kényszerítés tényállásából indulunk ki, arra a következtetésre juthatunk, hogy tipikusan erőszakkal vagy fenyegetéssel lehet elkövetni ezt a bűncselekményt, de nem zárható ki más elkövetési mód sem.⁹⁴ Megint mások azon az állásponton vannak, hogy a törvényi tényállás nem tartalmaz elkövetési módot, szemben a bűncselekmény generális tényállásának tekinthető kényszerítéssel. Ezért téves az a megállapítás, hogy a szexuális kényszerítés a törvényben meghatározott elkövetési módon, vagyis erőszakkal vagy fenyegetéssel követhető el. A szexuális erőszak tényállásával való összevetésből kizárólag az a következtetés vonható le, hogy a szexuális kényszerítés implicit elkövetési módja a fenyegetés, amely nem irányulhat élet vagy testi épség ellen, vagy élet, testi épség elleni irányultság esetén nem lehet közvetlen. A bűncselekményt erőszakkal azonban nem lehet elkövetni.⁹⁵ Nem egyértelmű tehát, hogy a jogalkalmazó meddig minősíti az adott cselekményt szexuális kényszerítésként, és mi az a határvonal, amikor már szexuális erőszakról beszélünk, ez pedig felveti a *nem kellően pontos törvényi meghatározás, az elkövetési magatartások átfedésének problémáját*.⁹⁶

Itt szeretnék utalni a *jogbiztonság követelménye* kapcsán korábban már leírtakra, illetve az Alkotmánybíróság 37/2002. (IX. 4.) AB határozatára, amelynek értelmében „A büntető törvény címzettje általában mindenki. A címzetteknek viszont tudniuk kell, mi a jogalkotói üzenet, legyen az bármi.”⁹⁷ A 11/1992. (III. 5.) AB határozatban pedig a következőképpen foglalt állást a taláros testület: „A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű megfogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel.”⁹⁸ A szexuális kényszerítés tényállása álláspontom szerint nem felel meg e követelményeknek, éppen ezért javaslom a probléma feloldását egy Btk.-ban rögzített értelmező rendelkezés vagy egy jogegységi határozat keretében. Ezáltal biztosítva lenne, hogy

325–345.; NAGY Alexandra (2017a): A beleegyezés nélküli szexuális cselekmények szankcionálása a büntetőjogban. *Magyar Jog*, 64. évf. 2. sz. 65–74.

⁹³ SINKU Pál (2013): A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények – Btk. XIX. Fejezet. In BUSCH Béla szerk.: *Büntetőjog II. Különös rész*. Budapest, HVG-ORAC. 193.

⁹⁴ GÁL István László (2014): A szexuális bűncselekmények az új magyar büntetőjogban. In ELEK Balázs – HÁGER Tamás – TÓTH Andrea Noémi szerk.: *Igazság, ideál és valóság. Tanulmányok Kardos Sándor 65. születésnapja tiszteletére*. Debrecen. 119–120.; TÓTH Mihály – NAGY Zoltán (2014): *Magyar Büntetőjog. Különös rész*. Budapest, Osiris. 130–131.

⁹⁵ FRANCZIA Barbara (2014): A nemi önrendelkezés jog és a szexuális kényszerítés – Elemzés és javaslat de lege ferenda. *Jog – Állam – Politika*, 6. évf. 1. sz. 170.; JACSÓ (2013): *i. m.* 171.; SZOMORA Zsolt (2013a): XIX. Fejezet. A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. In KARSAI Krisztina szerk.: *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Budapest, Complex. 404.; SZOMORA Zsolt (2013b): Megjegyzések az új Büntető Törvénykönyv nemi bűncselekményekről szóló XIX. Fejezetéhez. *Magyar Jog*, 60. évf. 11. sz. 653.

⁹⁶ FRANCZIA (2014): *i. m.* 171.

⁹⁷ 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás III. 2.2.

⁹⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás V. 5.6.

valamennyi bíróságon azonos tényállás mellett azonos minősítés születhessen, és az alkotmányos alapelveknek való megfelelés is maradéktalanul megvalósulna.

9. ÖSSZEGZÉS

Erőszakos nemi deliktumok mindig is voltak és lesznek a büntetőjogban, tekintettel arra, hogy igen súlyos bűncselekményekről van szó. A mindenkori szabályozás azonban függ a társadalom aktuális értékítéletétől, így e deliktumok mind tartalmukban, mind pedig a szabályozás nyelvezetében időről időre változnak. A változást indokolhatja azonban nemcsak a társadalom változó értékítéletének, hanem az alkotmányjogi és büntetőjogi követelményeknek való megfelelés is. Egy demokratikus jogállamban a büntetőjognak pedig feladata is ezen alapvető követelményekhez való igazodás. Álláspontom szerint a magyar jogi szabályozás mindig törekedett arra, hogy alkotmányos büntetőjogként funkcionáljon, és ennek megfelelően korrigálta az általam bemutatott szabályozásbeli problémákat. A hatályos szabályozás kapcsán – a szexuális kényszerítés tényállása vonatkozásában – pedig még egy fontos feladata van a jogalkotónak, mégpedig az, hogy egy értelmező rendelkezés vagy egy jogegységi határozat keretében kiküszöbölje a jogbiztonság követelményén esett csorbát.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ANGYAL Pál (1937): *A szemérem elleni büntettek és vétségek*. Budapest, Attila-Nyomda.
2. ANGYAL Pál (1945): *A magyar büntetőjog tankönyve. Különös rész.* (A munka II. köteté) Budapest, Atheneum Irodalmi és Nyomdai Rt.
3. BALOGH Zsolt (2010): Az emberi méltóság: Jogi absztrakció vagy alanyi jog. *Iustum Aequum Salutare*, 6. évf. 4. sz. 35–44.
4. BELOVICVS Ervin – BÉKÉS Imre – BUSCH Béla – DOMOKOS Andrea – GELLÉR Balázs – MARGITÁN Éva – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál: *Büntetőjog; Általános rész.* HVG-ORAC. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Buntetojog5/ch02s03.html (Letöltés dátuma: 2018. 08. 21.)
5. BLASKÓ Béla (2004): Közösülés – „Paradigmaváltás”? In GELLÉR Balázs szerk.: *Györgyi Kálmán ünnepi kötet. Györgyi Kálmán 65. születésnapjára*. Budapest, KJK-Kerszöv. 69–78.
6. BOTH Ödön (1977): A stuprum violentum a kései magyar büntetőjogban (1790–1848). *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus XXIV. Fasc. 2.
7. FEHÉR Lenke – GÖRGÉNYI Ilona – GULA József – HORVÁTH Tibor – LÉVAY Miklós – SÁNTHA Ferenc – VÁRADI Erika (2009): *Magyar Büntetőjog. Különös rész.* Budapest, Complex.
8. FRANCZIA Barbara (2014): A nemi önrendelkezés jog és a szexuális kényszerítés – Elemzés és javaslat de lege ferenda. *Jog – Állam – Politika*, 6. évf. 1. sz. 165–174.
9. GÁL István László (2014): A szexuális bűncselekmények az új magyar büntetőjogban. In ELEK Balázs – HÁGER Tamás – TÓTH Andrea Noémi szerk.: *Igazság, ideál és valóság. Tanulmányok Kardos Sándor 65. születésnapja tiszteletére*. Debrecen. 115–127.
10. HALÁSZ Zoltán (1909): *A szemérem elleni bűncselekmények. Tanulmány az anyagi büntetőjog köréből*. Budapest, Atheneum Irodalmi és Nyomdai Rt.
11. HOLLÁN Miklós (1998): A 12 év alatti gyermekek nemi fejlődésének büntetőjogi védelme. Egy törvénymódosítás margójára. *Collega*, 3. sz. 17–19.
12. JACSÓ Judit (2013): XIX. Fejezet. A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. In HORVÁTH Tibor – LÉVAY Miklós szerk.: *Magyar Büntetőjog. Különös rész.* Budapest, Complex.
13. KOVÁCS Gyula (2000): Az erőszakos közösülés bizonyítási problémái az 1997. évi LXXIII. törvény módosítását követően. *Belügyi Szemle*, 48. évf. 4–5. sz. 39–60.
14. KOVÁCS Krisztina (2003): Az egyenlőség elvéből fakadó általános követelmények. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris. 375–387.
15. KÖRÖSI Sándor (1872): *Büntető jogtan. I. kötet*. Pápa.
16. LUKÁCS Tibor – TRAYTLER Endre (1963): *A nemi erkölcs elleni büntettek*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
17. MADARASSY-MOLNÁR Máté (2009): Adalékok a nemi erkölcs elleni bűncselekmények Csemegi-kódex előtti történetéhez. *Jogtudományi Közlöny*, 64. évf. 7–8. sz. 343–351.

18. MÁRKI Zoltán (2013): XIX. Fejezet. A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. In KÓNYA István szerk.: *Magyar Büntetőjog: Kommentár a gyakorlat számára*. Harmadik kiadás I. HVG-ORAC.
19. MERÉNYI Kálmán (1986): A nemi erkölcs elleni bűncselekmények pónalizálásának fejlődése a felszabadulástól a hatályos rendelkezésekig. *Jogtudományi Közöny*, 41. évf. 1. sz. 21. 20–22.
20. MERÉNYI Kálmán (1987): *A szexuális erőszak. Kutatási beszámoló*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
21. MORVAY Krisztina (1996): Van-e az államnak keresnivalója polgára hálószobájában? *Beszélő*, 1. évf. 5. sz. 37–46.
22. NAGY Alexandra (2015): A szexuális kényszerítés, mint az új Büntető Törvénykönyv egyik novuma. *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 16. Miskolc, Gazdász-Elasztik Kft. 325–345.
23. NAGY Alexandra (2017a): A beleegyezés nélküli szexuális cselekmények szankcionálása a büntetőjogban. *Magyar Jog*, 64. évf. 2. sz. 65–74.
24. NAGY Alexandra (2017b): A tizenkettedik életévüket be nem töltött személyek szexuális cselekményekkel szembeni büntetőjogi védelme. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. sz. 185–209.
25. NAGY Alexandra: A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs védelme nemzetközi egyezményekben és a Btk-ban. 19–23. Elérhető: http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/Mailath-palyazat-erdmenyek/MGyTP-B-J-2-Nagy_Alexandra-Az_eroszakos_szexualis_buncselekmények_szabalyozasa.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 06. 15.)
26. NAGY Ferenc: *Az anyagi büntetőjog és az alkotmány*. 80–81. Elérhető: http://acta.bibl.u-szeged.hu/6824/1/juridpol_047_079-095.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 08. 20.)
27. NÉMETH Imre (2010): A sértett beleegyezésének relativizálódó határai a testi integritás feletti rendelkezési jog tükrében. *Jog – Állam – Politika*, 2. évf. 1. sz. 39–56.
28. PAPP Imre (2013): A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció*, 2. évf. 1. sz. 5–60.
29. PAULER Tivadar (1870): *Büntetőjogtan. II. kötet*. Pest, Pfeifer Ferdinánd.
30. PÓCZA Róbert (2005): Az erőszakos közönség tényállása az „alkotmányos büntetőjog” tükrében. *Magyar Jog*, 52. évf. 1. sz. 13–19.
31. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2016): *Az emberi méltóság és az élethez való jog. Az önrendelkezési jog*. 1. Elérhető: http://alkjog.elte.hu/wp-content/uploads/M%C3%A9lt%C3%B3s%C3%A1g_AJ3_2016.10.10..pdf (Letöltés dátuma: 2018. 08. 13.)
32. SÁRI János – SOMODY Bernadette (2008): *Alapjogok. Alkotmánytan II*. Budapest, Osiris. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_alapjogok_alkotmanytan_ii/ch02.html#id509139 (Letöltés dátuma: 2018. 08. 13.)
33. SCHNIERER Aladár (1885): *A büntettekről és vétségekről szóló Magyar Büntető Törvény Magyarázata*. Budapest, Franklin-társaság.
34. SCHULTHEISZ Emil (1966): *A nemi erkölcs elleni büntettek de lege lata*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
35. SEREG András (2005): *Alkotmánybírák talár nélkül*. Budapest, KJK–Kerszöv.

36. SINKU Pál (2013): A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények – Btk. XIX. Fejezet. In BUSCH Béla szerk.: *Büntetőjog II. Különös rész.* Budapest, HVG-ORAC.
37. SULYOK Márton – TÓTH Judit (2014): *Alapjogok – háttéranyag.* Elérhető: <http://web-cache.googleusercontent.com/search?q=cache:meswCqDMHMQJ:www.juris.u-szeged.hu/download.php%3FdocID%3D28459+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> (Letöltés dátuma: 2018. 08. 19.)
38. SZAJBÉLY Katalin (2004): Közvetlen és közvetett diszkrimináció a nemi erkölcs elleni bűncselekmények szabályozásában. *Magyar Jog*, 51. évf. 5. sz. 283–291.
39. SZOMORA Zsolt (2008): *A nemi bűncselekmények egyes dogmatikai alapkérdéseiről.* Doktori értekezés. SZTE ÁJK.
40. SZOMORA Zsolt (2013a): XIX. Fejezet. A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. In KARSAI Krisztina szerk.: *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz.* Budapest, Complex.
41. SZOMORA Zsolt (2013b): Megjegyzések az új Büntető Törvénykönyv nemi bűncselekményekről szóló XIX. Fejezetéhez. *Magyar Jog*, 60. évf. 11. sz. 649–657.
42. SZOMORA Zsolt (2016): A tizenkét éven aluli sérelmére elkövetett szexuális erőszak újabb minősítési kérdései, avagy a bírói gyakorlat menthetetlennek látszó vergődése a kétszeres értékelés és más alapelvek hálójában. In GÁL Andor – KARSAI Krisztina szerk.: *Ad valorem. Ünnepi tanulmányok Vida Mihály 80. születésnapjára.* Szeged, Iurisperitus. 347–359.
43. SZOMORA Zsolt (2017): A szexuális önrendelkezés büntetőjogi védelme. *Fundamentum*, 21. évf. 3. sz. 61–65.
44. TÓTH Gábor Attila (2003): Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok.* Budapest, Osiris.
45. TÓTH Gábor Attila (2005): A személyi szabadsághoz való jog az Alkotmányban. *Fundamentum*, 9. évf. 2. sz. 5–33.
46. TÓTH Mihály – NAGY Zoltán (2014): *Magyar Büntetőjog. Különös rész.* Budapest, Osiris.
47. TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Budapest, HVG-ORAC. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch01s05.html (Letöltés dátuma: 2018. 08. 20.)

Jogi források

1. 1795-ös javaslat XXXVII. fejezete a nemi erőszakról
2. 1843. évi büntetőtörvénykönyv-javaslat
3. 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekéről és vétségekről
4. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
5. 1961. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről

6. 1961. évi V. törvény miniszteri indokolása
7. 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
8. 1997. évi LXXIII. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról
9. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
10. A 2012. évi C. törvény indokolása
11. A Kúria 1881. február 22-i 8509. sz. döntvénye
12. Az 1997. évi LXXIII. törvény Indokolása
13. Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25.
14. Szent László király Dekrétomai I. Könyv. 32. fejezet, Corpus Juris Hungarici, Elérhető: <http://mek.oszk.hu/01300/01396/html/01.htm#4> (Letöltés dátuma: 2017. 10. 05.)
15. 8/1990. (IV. 23.) Alkotmánybírósági határozat
16. 9/1990. (IV. 25.) Alkotmánybírósági határozat
17. 21/1990. (X. 4.) Alkotmánybírósági határozat
18. 64/1991. (XII. 17.) Alkotmánybírósági határozat
19. 9/1992. (I. 30.) Alkotmánybírósági határozat
20. 11/1992. (III. 5.) Alkotmánybírósági határozat
21. 61/1992. (XI. 20.) Alkotmánybírósági határozat
22. 35/1994. (VI. 24.) Alkotmánybírósági határozat
23. 29/1997. (IV. 29.) Alkotmánybírósági határozat
24. 36/2000. (X. 27.) Alkotmánybírósági határozat
25. 37/2002. (IX. 4.) Alkotmánybírósági határozat
26. 38/2012. (XI. 14.) Alkotmánybírósági határozat
27. 3208/2013. (XI. 18.) Alkotmánybírósági határozat
28. 19/2017. (VII. 18.) Alkotmánybírósági határozat
29. 10/2018. (VII. 18.) Alkotmánybírósági határozat
30. 2/2013. számú Büntető Jogegységi határozat
31. 2/2016. számú Büntető Jogegységi határozat a tizenkettedik életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett szexuális erőszak értelmezéséről

Ajánlott irodalom

1. BELOVICS Ervin – GELLÉR Balázs – NAGY Ferenc – TÓTH Mihály (2014): *Büntetőjog I. Általános rész. A 2012. évi C. törvény alapján.* HVG-ORAC. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Buntetojog/ch01s03.html (Letöltés dátuma: 2018. 08. 21.)
2. BODÓ Mátyás (1751): *Jurisprudentia criminalis praxim et constitutiones hungaricas in partes duas divisa.* Pozsony.
3. FEHÉR Lenke (2011): A nemi szabadság elleni bűncselekmények problémái nemzetközi kitekintésben. *Jogi Iránytű*, 2. sz. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Jogi_Iranytu/Jogi_Iranytu_2011_2_Feher_Lenke.pdf (Letöltés dátuma: 2015. 10. 25.)
4. FEHÉR Lenke – HORVÁTH Tibor – LÉVAY Miklós (2003): *Magyar büntetőjog. Különös rész. I.* Miskolc, Bíbor.

5. GÁL István László (2001): Az erőszakos közösülés de lege ferenda. *Studia Iuvenum Iurisperitorum*, Pécs. 251–272.
6. VUCHETICH Máttyás (1819): *A magyar büntetőjog rendszere. I. könyv. Elméleti büntetőjog. Magyarország felsőiskoláinak használatára*. Buda, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.

Dr. Nagy Alexandra a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának abszolutóriumot szerzett PhD-hallgatója, jelenleg bírósági fogalmazó az Egri Járásbíróságon. Tanulmányai „summa cum laude” minősítéssel történő elvégzését követően (2015) kutatásait a Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék doktoranduszaként kezdte meg. Fő kutatási területe a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs védelme a nemzetközi egyezményekben és a Büntető Törvénykönyvben, amelyen belül az erőszakos szexuális bűncselekményekkel foglalkozik kiemelten. Tanulmányi és szakmai eredményei elismeréseként, jogász kategóriában 2016-ban átvehette a Budapesti Jogászbál által alapított szakmai és tanulmányi kitüntetést, a Praesens-díjat.

Balázs István

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS AZ „EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉRSÉGBEN”¹

The Hungarian Public Administration in the “European Administrative Space”

Prof. Dr. Balázs István CSc, tudományos főmunkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, balazs.istvan@law.unideb.hu, balazs.istvan@tk.mta.hu

A tanulmány arra próbál választ találni, hogy hol helyezhető el a magyar közigazgatás az „Európai Közigazgatási Térségben”. Ehhez azonban először azt szükséges tisztázni, hogy mit értünk e fogalom alatt és ennek hogy változott a tartalma. Ehhez azonban át kell tekinteni az európai közigazgatás és közigazgatási jog jelentéstartalmát és azokat az intézményi kereteket is, amelyekben az Európai Unió (a továbbiakban: EU, Unió) tagországai közigazgatását értékelhetjük. Mindezeket követően kerülhet csak sor a címben szereplő tárgykör kifejtésére. Ennek során az egyik legfontosabb kérdés annak megválaszolása, hogy létezik-e a tagországok közigazgatásának egy közös európai értékrend alapján történő konvergenciája?

KULCSSZAVAK:

„Európai Közigazgatási Térség”, európai közigazgatás, európai közigazgatási jog, közigazgatási konvergencia, intézményi önállóság.

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett „Az állami feladatellátás forrás-oldali változásai. A kormányzás kérdései az erőforrások fölötti rendelkezés körében” című Államtudományi Műhelyben keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

The study tries to find out where the Hungarian public administration can be located in the European Administrative Space. For this, however, it is first necessary to clarify what is meant by this concept and how it has changed. To do so, however, the meaning of European public administration and administrative law and the institutional framework in which the administration of the EU member states can be evaluated should be reviewed. After all this, only the subject in the title can be explained.

In doing so, one of the most important questions is to answer the question of whether there is a convergence of Member State administrations on a common European value system?

KEYWORDS:

European administrative space, European public administration, European administrative law, administrative convergence, institutional independence

1. BEVEZETŐ

A magyar közigazgatás vizsgálatának egyik fontos szempontja az, hogy az Európai Unióban hogyan hatnak egymásra a tagországok közigazgatásai, valamint az uniós szervek és intézmények igazgatási megoldásai. Ez akkor is fontos, ha ebben nem a jogilag kötelező elemek dominálnak, hanem más, zömében közvetett tényezők, mint például a gazdasági kényszer.

Az Európai Unió és a tagországok közigazgatásának viszonyát illetően van néhány fontos, a kiindulásnál tisztázandó kérdés. Az első mindjárt az, hogy rendelkezik-e az Európai Unió a tagországok közigazgatására nézve szabályozási jogkörrel? Következő ilyen fontos kérdés az, hogy ha az Unió és a tagországi közigazgatás egymásra hatását vizsgáljuk, akkor mik a viszonyítási pontok? Mit értünk uniós közigazgatás alatt, amely hathat a tagországok közigazgatására? Ebből adódik a következő kérdés is, hogy a tagországi közigazgatások hogyan hatnak az Unió igazgatási tevékenységére, felépítésére és működésére? Végül pedig nem elhanyagolható szempont annak a vizsgálata sem, hogy vajon tapasztalható-e valamiféle egységesülés a ma még egymástól igen eltérő és sokszínű közigazgatások közt, illetve pozitív válasz esetén, az miben ragadható meg? A továbbiakban a magyar közigazgatás és az Európai Unió viszonyának elemzésekor ezeket a szempontokat emeljük ki.

2. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ÉS „AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉRSÉG”²

2.1. Az „Európai Közigazgatási Térség” kialakulása

Az „Európai Közigazgatási Térség” az Unió keleti bővítése során létrejött fogalom, amely az akkori tagországok közigazgatásának közös értékei alapján kidolgozott olyan kritériumrendszert tartalmazott, amely jogi erővel ugyan nem bírt, de amelyet érvényesítettek a leendő tagországok közigazgatási kapacitásának elemzésénél és fejlesztési feladatainak meghatározásánál.

Napjainkban ez már nagyrészt aktualitását veszítette, azonban létező fogalomként legáltalánosabb értelemben „Európai Közigazgatási Térségen” az Európai Unió igazgatása és a tagországok közigazgatásai által végzett tevékenység összességét értjük, amely időben és földrajzi kiterjedésében is dinamikusan változó, csakúgy, mint a tartalmát befolyásoló tényezők. Ebben a változásban meghatározó az Európai Unió és a tagországok közigazgatása viszonyának jogi alapja, ami egy folyamatosan vitatott kérdés, annak ellenére, hogy első látásra jogilag tisztának tűnik az alaphelyzet. Ennek lényege, hogy az EU Alapító szerződésai

² A fogalomra és annak dinamikus változásaira lásd: CHEVALLIER, Emilie (2014): L’espace administratif européen. In AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL de la ROCHERE, Jacqueline – CHEVALLIER, Emilie szerk.: *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant. 465–490.

mindig is az intézményi önállóság elvét követték, azaz a tagországok állami berendezkedése, így a közigazgatás sem tartoznak az Unió szabályozási jogkörébe.

A valóságban azonban mindig is voltak olyan különböző indíttatású törekvések, amelyek ezt a jogi helyzetet megváltoztatni törekedtek. Ezek egy része az Európai Unió – nagyrészt a föderatív Európát célzó – továbbfejlesztéséhez kötődött, de ettől függetlenül is esetenként reális szükségleteken alapult. Így volt ez már a fogalom megjelenésekor is, az Unió már hivatkozott keleti bővítése folyamatában, amikor nagyszámban és egészen eltérő közigazgatási tradíciókkal, valamint kapacitással rendelkező nemzeti közigazgatások integrációjával kellett megbirkóznia.

Az ekkor született, a közös európai közigazgatási értékeket közvetítő „Európai Közigazgatási Tér” eredeti rendeltetése a csatlakozni szándékozó új tagországoknak a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt anélkül, hogy a tagországi közigazgatások szabályozásához jogi eszközök álltak volna rendelkezésre. Ilyen igény korábban azért nem vetődött fel, mert a korábbi csatlakozások dinamikája, az új tagországok közigazgatási hagyományai ezt nem követelték meg. A keleti bővítéssel azonban nagyszámú és eltérő közigazgatási kultúrával rendelkező országokról volt szó, amelyeknek a tagországi működéshez fejletlen közigazgatási kapacitása az egész Unió működését veszélyeztette, azért, mert akkor még az uniós döntések végrehajtása szinte teljes egészében a tagországok közigazgatására hárult úgy, hogy azok milyenségére jogi ráhatása az Uniónak nem volt.

Ezen szándékoztak változtatni az európai közigazgatás közös értékrendjére alapozott „Európai Közigazgatási Téréség” fogalmának megjelenésével, amely azonban a keleti bővítésben az Unió közigazgatási közpolitikájának keretet adó követelményrendszerként fogalmazódott meg. Jogi szabályozás hiányában viszont ez tartalmilag csupán a tagországok közigazgatási kultúrájára ható azon alapelvek összességét foglalta magában, amelyek alkalmazása nem lehetett kötelező, mert a tagállamok közigazgatása nem tartozott az Unió szabályozási körébe, de a csatlakozási tárgyalásokon önálló szemponttá vált. A dokumentum tehát nem azt mondta meg, hogy milyen legyen a leendő tagországok közigazgatásának konkrét felépítése és működése, hanem az eredményre, a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás meglétére koncentrált, mint az uniós döntések végrehajtásának képességére. Az e célból kidolgozott kritériumrendszer előbb tehát a keleti bővítés csatlakozási tárgyalásai fontos szempontjává vált, ám későbbi fejlődése során olyan közös nevezővé alakult, amely magába próbálja foglalni a tagországok közigazgatásának közös értékeit és orientálni kívánja azok továbbfejlesztését.

Ebbe kellene tehát elhelyezni a magyar közigazgatást is, de a kérdés, hogy milyen tartalom alapján és milyen mechanizmusban lehet ezt megtenni.

Többször utalás történt ugyanis arra, hogy az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmának megjelenése, majd tartalmi átalakulása sok vitát váltott ki,³ amely alapvetően a fogalmat kidolgozó és a csatlakozási folyamatban érvényesítő OECD/SIGMA (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet/az OECD és az EU közös kezdeményezése, fő finanszírozója az EU Phare programja) program által adott fogalmi meghatározásból adódott.

Ez ugyanis abból indult ki, hogy az „Európai Közigazgatási Tér” már a nevesítése előtt, az Unió működési gyakorlatában létrejött olyan képződmény, amely a tagállami közigazgatások fejlődésének konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. Ezt tartalmilag a kor meghatározó közigazgatás-fejlesztési irányzata, az „Új Közmenedzsment” határozta meg, amely az üzleti szféra által alkalmazott menedzsmentmódszerek közigazgatási alkalmazását preferálta. Ennek alapján pedig olyan célok fogalmazódtak meg – elsősorban a gazdasági szférát kitöltő egyéni és társas vállalkozások részéről – amelyek a hatékonyabb, olcsóbb, e szektort jobban kiszolgáló közigazgatást kívántak létrehozni és ehhez biztosítottak gazdasági háttérrel, nyomásgyakorlást, ami azért lényeges, mert az Unió – minden fejlődése ellenére – elsősorban gazdasági integráció.

Ezeket az új elveket közvetítő mechanizmus pedig a tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolat, valamint főként az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat⁴ voltak. Fontos kiemelni azt is, hogy ebben a meghatározásban már a bírói joggyakorlat formájában is egy jogilag nehezen értelmezhető elem, amelyre alapozva kialakították az úgynevezett „informális közigazgatási *acquis communautaire*-ek” (közöségi vívmányok) rendszerét. Ez a korabeli értelmezése szerint magába foglalt minden olyan uniós rendelkezést, amely horizontálisan vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, a szervezetre, személyzetre, valamint a joggyakorlatra az Európai Unión belül. Ezek meghatározása pedig azért volt fontos a keleti bővítés folyamatában, mert az informális közigazgatási közösségi vívmányok érvényesülésének fokát vizsgálták a tagjelölt ország közigazgatásában annak meghatározásához, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához annak közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik.

A keleti bővítést követően ezen az időközben általánossá vált értelmezésen alapult a közigazgatás europeanizációja, valamint konvergenciája, ami mára beépült az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmába.

Bár ez a megoldás nagyon találékonyan hidalta át az intézményi önállóság elvének tiszteletben tartását, illetve az uniós hatáskörök hiányát a közigazgatás szabályozására, azonban több probléma is felmerült vele kapcsolatban. Így mindig is aggályos volt a tagországok és az uniós igazgatás konvergenciájának feltételezése, mert annak meglétére és konkrét

³ SIEDENTOPF, Heinrich – SPEER, Benedikt (2007): La notion d'espace administratif européen. In AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL de la ROCHÉRE, Jacqueline szerk.: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant. 300–317.

⁴ *European Principles for Public Administration* (1999). SIGMA Papers Nr.27. CCNM SIGMA/PUMA(99)44/REV 1. Paris. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispace/unpan006804.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 13.)

mértékének értékelésére máig sem alakultak ki megbízható és mindenki által elfogadott módszerek.

Ezért aztán az „Európai Közigazgatási Tér” azon fogalmát, hogy az az egyes ágazatokon belül egységes európai elvek és szabályozás mentén működő és igazgatott közigazgatást jelent,⁵ már a megjelenésekor sokan kétségbe vonták. Egyes szerzők⁶ ennek az OECD/SIGMA által adott fogalomnak a valóságtartalmát is megkérdőjelezték, egyebek közt azért, mert e fogalomban már a kezdetektől keveredett az Unió és a tagállamok valós együttműködésének ténye a közösségi vívmányok végrehajtásában, valamint a tagországok közigazgatásának erre alapozottan vélelmezett konvergenciája.

E két szempont elválasztása pedig azért fontos, mert nagyrészt ezek vizsgálatának eredménye határozza meg napjainkban is az arra adható választ, hogy beszélhetünk-e egyáltalán európai közigazgatásról. Vajon a tagországok közigazgatásának fejlődése a valóságban is közeledést mutat az egységesülés irányába, vagy ez csak egy vágyott közpolitikai irány, de a valóságban marad a tagországok közigazgatásának sokszínűsége? Ha pedig a sokszínűség az állandó elem, akkor ez a folyamat inkább az eurokompatibilitással és az intézményi ekvivalenciával jellemezhető azzal, hogy persze ezek értelmezése sem egyszerű feladat, mert nincsenek egyértelmű viszonyítási pontok.

Ugyancsak aggályos az „Európai Közigazgatási Tér” OECD/SIGMA által kidolgozott fogalmának az a kitétele is, miszerint az „[...] *magába foglal minden olyan uniós rendelkezést mely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra*[...]”. Ha ugyanis az Uniónak nincs a tagországi közigazgatásokra szabályozási jogköre, akkor ez a hatás mi lehet? Ezt viszont csak akkor lehet megválaszolni, ha mélyebben megvizsgáljuk azt is, hogy a vonatkozó szabályozást, illetve szakirodalmat értjük európai közigazgatás és közigazgatási jog alatt. Az 1999-ben megjelent és idézett OECD/SIGMA „Európai Közigazgatási Tér” fogalmával kapcsolatos legfőbb kritika ugyanis az lehetett, hogy ezzel az egyébként a jogállamiságra épülő Európai Unió befolyását terjeszti ki olyan területekre, amelyek kívül állnak jogi szabályozási hatáskörén úgy, hogy jogilag önmagában is értelmezhetetlen az informális közösségi vívmányok léte a közigazgatásban. Jogos kérdés lehet azonban az, hogy miért nem érvényesültek már akkor e fenntartások, amikor e fogalom megjelent?

Ennek egyik oka lehetett, hogy az Unióba igyekvő tagjelölt országok ezt az ellentmondást nagyon nem merték feszegetni, mert fontosabb volt a csatlakozás egésze, de nem is voltak megfelelő alkupozícióban még akkor sem, amikor e fogalom jegyében erősen kritizálható fejlesztési programokat erőltettek a tagjelölt országokra.⁷

⁵ GERENCSÉR Balázs – BERKES Csilla – VARGA Zs. András szerk. (2015): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei – Tanulmányok (31). Budapest, Pázmány Press. Elérhető: https://jak.ppk.hu/uploads/articles/761810/file/KET_2015_kotet_0611_vegl.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 02. 14.)

⁶ BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Christoph – NOMDEN, Koen (2001): *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*. Maastricht.

⁷ A program megítélése nyilván szubjektív. Az értelmetlenségét felfogásomban az adta, hogy a csatlakozni szándékozó volt szocialista országok még ki sem alakították a polgári demokratikus jogállamnak megfelelő

Az Unió és a tagországok közigazgatásának viszonyát meghatározó, az intézményi önállóságra alapozott jogi alaphelyzet az azóta eltelt közel két évtizedben ugyan nem sokat változott, azt továbbra is az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. és 5. cikke határozzák meg, de a helyzet árnyaltabbá vált. Létrejött ugyanis két új jogintézmény; az 5. cikk (3) bekezdésben szabályozott szubszidiaritás, és az igazgatási együttműködés elősegítésére irányuló hatáskört biztosító 6. cikk g),⁸ továbbá azt az igazgatási együttműködésre konkretizáló az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 197. cikke. Mindkettő legalizálhatja az Unió tagországi közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit, de egyben korlátozza is azokat, alapvetően az intézményi önállóság irányába, ám meglehetősen ellentmondásos módon.⁹

Az uniós jog végrehajtási kötelezettségére hivatkozva ugyanis a gyakorlatban szinte folyamatos a tagországi közigazgatási anyagi és eljárási jogot érintő uniós jogalkotás.

Ez azonban alapvetően nem a tagországi szabályozást módosítja, hanem a vonatkozó uniós szabályozás alkalmazását rendeli a nemzeti szabályozás helyett. Bár a közigazgatási jog terjedelméhez képest arányaiban ez még így sem meghatározó, de az Unió e lopakodó közigazgatási szabályozásának hatására az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmának napjainkban már egészen más a jogi és intézményi környezete, mint egykoron volt. Ez pedig megalapozza az európai közigazgatási jog és közigazgatás szélesebb értelmezési lehetőségét.

hagyományos közigazgatásukat, amikor e programok már az azok alternatívájaként beállított és az „új közmenedzsmentből” származó intézményeket próbáltak elterjeszteni, így például a független szabályozó közhatalóságokat vagy a PPP-konstrukciókat. Ez pedig komoly értékzavarhoz vezetett, amelynek hatásai máig kimutathatók. A program eredetéről és ma is működő elemeiről lásd: *TWINNING and SIGMA*. European Commission. Elérhető: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/neighbourhood-wide/twinning-taex-and-sigma_en (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

⁹ EUMSZ 197. cikk (1) „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

(3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek”.

2.2. Az „Európai Közigazgatási Tér” napjainkban

Amint az látható volt, eredetileg az „Európai Közigazgatási Tér” fogalma az Európai Unió keleti bővítési folyamatban a tagországi közigazgatási kapacitás kialakításához és méréséhez az OECD/SIGMA program által kidolgozott dokumentumként manifesztálódott. E felfogásnak és közpolitikai iránynak azonban gyengesége volt a jogállami felfogás érvényesüléséhez szükséges stabil jogi alapok hiánya.

Az azóta eltelt időben ezt a helyzetet már erősen árnyalják az előző pontban részletezett alapszerződési változások, de különösen az Alapjogi Charta közigazgatásra vonatkozó általános alapelvei, bár összességükben mégsem rontják le az intézményi önállóság elvét a következők miatt.

A közigazgatásra kialakult általános alapelv a „megfelelő ügyintézéshez való jog” az Európai Unió Alapjogi Chartájában¹⁰ jelent meg először jogilag releváns módon (41. §), és a „A helyes hivatali magatartás Európai kódexében”¹¹ részletezték.

Eszerint;

„(1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

(2) Ez a jog magában foglalja:

a) mindenkinnek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,

b) mindenkinnek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintszen,

c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

(3) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.

(4) Mindenkinnek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

Az elvek elemzése alapján azonban megállapítható, hogy a Charta idézett rendelkezései nem igazán közigazgatás-specifikusak, azok minden uniós intézmény és szerv igazgatására kiterjednek, az viszont nem állapítható meg egyértelműen, hogy mely uniós intézmények minősíthetők közigazgatási jellegűnek, ahol azokat alkalmazni kell.

¹⁰ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

¹¹ A helyes hivatali magatartás európai kódexe (2015). Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/6f34b389-82be-11e5-b8b7-01aa75ed71a1> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

Hasonló a helyzet „A helyes hivatali magatartás európai kódexével” is, amelynek kötelező jogi erővel nem bíró ajánlásai túl általánosak, és többnyire már a tagországi szabályozásokban egyébként is megtalálhatók. Mindezek ellenére az alapelvek és a joggyakorlat egyaránt fontos a közös európai közigazgatási kultúra örökségének meghatározása szempontjából, de önmagukban mégsem alkalmasak egy új, egységes és integrált európai közigazgatás létrehozását célzó közigazgatási jog kialakítására.

Jelentőségük a korábbi állapotokhoz képest mégis nagy, mert az EUSZ, EUMSZ változásai, valamint a Charta jogilag megalapozták az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmának dinamikus változását. Ennek következtében pedig, annak az eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódó, jogilag nehezen értelmezhető jellege megváltozott. Míg eredeti rendeltetése a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt, ez napjainkra valóban megváltozott.

A korábbi, közvetlen jogi alapokat nélkülöző közpolitikai dokumentumból napjainkra már a tagországi közigazgatások és az EU igazgatási szerveinek olyan közös értékrendje kezd kialakulni, amely jogilag is alátámasztható és főként az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatán keresztül érvényesülhet és fejlődhet tovább.

Ez fontos tény lehet, de tartalmilag igazán új, a tagországi közigazgatásokban ismeretlen elemeket nem tartalmaz, sőt inkább azokból jött létre.

Az európai közigazgatás egységesülése szempontjából inkább az a fontos kérdés, hogy az alapító szerződésekben a közigazgatásra vonatkozó jogi szabályozás kiterjesztő értelmezése perspektivikusan mit tesz lehetővé, meddig lehet elmenni ebben az irányban, mert jelenlegi gyakorlatában ez csak igen szűk mozgásteret enged.¹²

Mindkét irányba vannak ugyan törekvések, de az egyértelmű elmozdulás valamelyik felé még hosszabb időt kíván. Tény azonban az, hogy a közigazgatás uniós szabályozására mára már létezik egy, az integrációt elmélyítő aktívabb felfogás is, ami szerint napjainkra már ténylegesen kialakult és önállósult az európai közigazgatás, valamint annak joga, az európai közigazgatási jog. Ez pedig a tagországok közigazgatására hatva stabil jogi alapokra helyezheti az egységesülő európai közigazgatás további fejlődését.¹³ Mindezekre tekintettel vizsgálni szükséges ezen jogi alapok mibenlétét abból a szempontból is, hogy azok – ha valóban léteznek – hogy hatnak a tagországok közigazgatására, így a magyar közigazgatásra is.

¹² Így például a FRONTEX jogállásának megváltoztatására irányuló elképzelések ennek jó példája lehet. Lásd: *Die Welt: Brüsszel államokon felül álló hatalommal ruházná fel a Frontextet* (2018). Elérhető: https://index.hu/kulfold/2018/09/10/brusszel_frontex_kiutasitas/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

¹³ BALÁZS István (2015): Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In GERENCSÉR – BERKES – VARGA Zs. szerk.: *i. m.*

2.3. Az európai közigazgatás és közigazgatási jog értelmezési lehetőségei

Az európai közigazgatás értelmezéséhez a szakirodalomban már régebb óta közismertté vált az a tipológia,¹⁴ amely megkülönböztet közvetlen igazgatást, közvetett igazgatást és együttes igazgatást. Eszerint közvetlen közigazgatás alatt az Unió szervei által végzett közigazgatásnak minősíthető tevékenységet kell érteni. A szervei hatály alapján ide sorolható szervek alapvetően uniós jogi eszközöket, főként a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, uniós költségvetésből működnek, uniós köztisztviselőkkel, míg kibocsátott aktusaik az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

Ehhez képest a közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás.

Ez olyan tevékenység, amely elsősorban a nemzeti közigazgatási jog alkalmazásából áll, ám az uniós rendeletek és határozatok mellett az irányelveket, mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai szintén alkalmazzák.

Az együttes igazgatás pedig a közvetlen és közvetett igazgatás által osztottan végzett tevékenység, amely olyan területekre jellemző, mint például a versenyjog, a közös agrárpolitika végrehajtása vagy a kohéziós politika. Ez a közös, vagy együttes igazgatás azonban nem mindenki¹⁵ szerint önálló kategória, inkább egy bizonytalan gyűjtőfogalom, ami magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás különböző típusú együttműködését, de éppen erre való tekintettel vitatható fogalom, mivel az együttműködés során mindkét kategóriába sorolható szervek megtartják sajátosságaikat, különösen az alkalmazott jog és az aktusok ellenőrzése tekintetében.

Gazdasági integrációról lévén szó, az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása eredetileg nem tartozott az integráció célkitűzései közé. Ez a helyzet azonban az integráció más területekre történő kiterjesztésével megváltozott, az EUMSZ 291. cikke¹⁶ alapján a tagországi közigazgatás működésére, a 298. cikk,¹⁷ valamint ennek más uniós

¹⁴ ZILLER, Jacques (2007): Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen. In AUBY – DUTHEIL de la ROCHÈRE szerk.: *i. m.* 327–334.

¹⁵ Uo.

¹⁶ „A tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket. (2) Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra. (3) A (2) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit. (4) A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a »végrehajtási« kifejezést[...]” EUMSZ 291. cikk. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

¹⁷ „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.” A Szerződések Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata – Alapjogi Charta (2010). Elérhető: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

jogszabályokra hivatkozva¹⁸ az unió saját közigazgatása létrehozásának szempontjából jogilag is megalapozottá vált. Ez egyes kiterjesztő értelmezések szerint nem csupán azt jelenti, hogy az Unió kötelező hatályú jogi aktusaival, azok végrehajtása érdekében saját szerveket hozhat létre, de azt is, hogy az egységes végrehajtás érdekében a tagállami közigazgatásra is érvényes rendelkezéseket hozhat, igaz külön felhatalmazással és kivételes jelleggel. Ez képezi alapját minden további vitának, így az európai közigazgatási jog kiterjesztő vagy tág értelmezésének is.

A korábbi elvi megalapozást követően tehát az EUMSZ 298. cikke alapján az úgynevezett közvetlen európai (köz) igazgatás mára már jogilag is létező kategóriává vált. Ez egyben azt is jelenthetné, hogy az EU fejlődése közigazgatási szempontból a párhuzamos (közvetlen-közvetett) és plurális rendszerek irányába terjeszkedik, míg az együttes igazgatás kiterjesztésével a vertikális munkamegosztás mellett egyre nagyobb szerepe lesz a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is.

Az európai közvetlen közigazgatásra való hivatkozás tekintetében azonban figyelembe kell venni azt is, hogy az Európai Unió nem föderatív államszervezet, így a hivatkozott „Unió intézményei, szervei és hivatalai” sem feleltethetők meg a tagállamok alapvető államhatalmi ágainak és funkcióinak, hanem saját képű (sui generis) szervek. Ezért nem lehet e szabályozásokat közvetlenül a hagyományos tagállami közigazgatásnak és közigazgatási jognak sem megfeleltetni.

Ezért problémás már az európai közigazgatási jog szűk fogalma is, miszerint „*az európai (köz) igazgatási jog¹⁹ az Európai Unió intézményeinek (köz) igazgatási²⁰ cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magában, így különösen a (köz) igazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a (köz) igazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó (köz) igazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai (köz) igazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bíró alkotta jog is.*”²¹

Az „uniós intézmények, szervek és hivatalok” mindegyikét még a sajátos uniós viszonyok figyelembevételével sem lehet közigazgatási szervnek nyilvánítani (például az Európai Unió Bírósága vagy az Európai Ombudsman), így az ezekre irányuló jogi szabályozás is inkább „igazgatási”, mint közigazgatási lehet, ám tartalma így mindenképp bizonytalan,²² mert ebben az igazgatás fogalma – a szabályozási cél ismeretében – keveredik a köz-igazgatás fogalmával. Az európai közvetlen közigazgatás esetében ugyanis azt kéne tisztázni előbb, hogy mely uniós szervek és tevékenységek minősíthetők közigazgatásinak.

¹⁸ Így különösen az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom rendelet 58. és 59. cikkei által intézményesített fogalom.

¹⁹ A „köz” szó zárójelbe tétele a megelőzőkben felmerült bizonytalanságra utal.

²⁰ Az eredeti szövegből a *droit administratif* fordításában azért szerepel a (köz) igazgatás zárójelesen, mert ugyan önmagában ez a kifejezés valóban azt jelenti, de az adott szövegkörnyezetben ez vitatható tartalmilag, így ez, ennek a szövegben kifejtetteknek a jelzésére szolgál.

²¹ SCHWARZE, Jürgen (1994): Sources of European Administrative Law. In MARTIN, Stephen ed.: *The Construction of Europe – Essays in Honour of Emile Noel*. Boston–London–Dordrecht, Springer. 183.

²² A problémáról bővebb fejtegetés található itt: GERENCSÉR – BERKES – VARGA Zs. szerk. (2015): *i. m.* 534–539.

E tekintetben pedig problémát jelent az Unió működése szempontjából az egyes intézményeinek államhatalmi ági és funkciók szerinti beazonosíthatósága. Ez az uniós intézményrendszert vizsgálva már önmagában is nehéz, de az biztos, hogy a tagállami működéstől alapvetően eltérő jellegű mechanizmusról lehet csak szó.²³ Ugyanakkor ennek tisztázása nélkül az sem határozható meg, hogy mi az az úgynevezett európai közigazgatás, amihez viszonyítva a tagállami közigazgatásokat, így a magyart is viszonyítani vagy értékelni lehetne, vagy ami az „europánizáció” alapját képezhetné.²⁴

3. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS NEMZETKÖZI ÉRTÉKELÉSE

3.1. Általános keretek

Amint azt a korábbiakból láthattuk, az Európai Uniónak sem szabályozása, sem olyan értékelési mechanizmusa sincs, amely a tagországok közigazgatására vonatkozna.

A laza együttműködést segítő EUPAN (European Public Administration Network)²⁵ erre nem alkalmas, nem is erre jött létre.

Ezért aztán – hasonlóan az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmának kidolgozásához és applikációjához – ma is az OECD rendelkezik azzal az eszközrendszerrel és kapacitással, amely a világ legfejlettebb ipari országainak (köztük értelemszerűen az uniós tagállamoknak) a közigazgatását vizsgálja és értékeli.

Ez rendszeresen meg is történik, a „közigazgatás tükör”²⁶ jelentéseknek régi múltja és kialakult szerkezete, módszertana van, ami összehasonlíthatóvá teszi az egyes országok közigazgatását, és ezen túlmenően országértékeléseket²⁷ is tartalmaz.

Ettől függetlenül a 2010-ben hivatalba lépett kormány maga is törekedett arra, hogy a közigazgatás átalakítását célzó programjai külső, nemzetközi szakértői segítséget kapjanak és az eredmények megítélésére is sor kerüljön. Ennek alapján az OECD-vel kötött megállapodás szerint²⁸ két értékelés is született.

²³ VARGA Zs. András (2014): Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 10. sz. 545–555.

²⁴ Az ezzel kapcsolatos nehézségekre lásd; CHEVALLIER (2014): *i. m.* 465.

²⁵ *The Status and Role of the Secretary General in the Public Administration*. Eupan.eu. Elérhető: www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=1158 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

²⁶ *Government at a Glance*. OECD iLibrary. Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance_22214399 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

²⁷ Magyarország vonatkozásában például: www.oecd-ilibrary.org/governance/hungary-2017_9789264286535-en (Letöltés dátuma: 2019. 04. 15.)

²⁸ 514/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet.

Az első a Magyar Programok végrehajtását értékelte,²⁹ míg a másik az azokat felváltó Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (a továbbiakban: Stratégia) részarányos végrehajtását.³⁰

3.2. A magyar közigazgatás átalakításának konkrét értékeléseiről

Az előző pontban említett első értékelés a Magyar Programok esetében az operacionálitása hiányát, a program fragmentált jellegét és a pénzügyi–költségvetési kihatásai számbavételének hiányát emelték ki hiányosságként, amelyek veszélyeztethetik a reformok effektív megvalósítását. A területi államigazgatás reformját illetően pedig egyebek közt a helyi önkormányzatok döntési jogkörének korlátozását emelték ki.

A javaslatok körében éppen ezért olyanok fogalmazódtak meg, mint a reform eredményességének és hatékonyságának jövőbeli mérése és értékelése. A stratégiai célkitűzések és a pénzügyi erőforrások szorosabb összekapcsolása, a közigazgatási szolgáltatások igénybevevőinek bevonása a stratégiai célkitűzések kidolgozásába és értékelésébe. A központi közigazgatás és a területi közigazgatás reformjában pedig célként fogalmazódott meg a reformok stabilitása, folyamatossága, a forrásokkal való összehangolása és a kimeneti eredmények számbavétele, illetve rendszeres értékelése.

A második értékelés a korábbi reformok eredményeinek számbavételével kezdődik, amelyekből pozitívként az adminisztratív terhek csökkentését, az e-közigazgatás intézményi rendszerének kiépítését és a humán erőforrás-menedzsment fejlődését emelték ki. A 2014–2020 közti Stratégia célkitűzései közül üdvözlí az értékelés a költség-haszon elemzések szélesebb körű alkalmazását, és az ügyfelek és a közigazgatási szolgáltatásokat igénybe vevők bevonását a tervezésbe és az értékelésbe.

A kritikai felvetések közt azonban továbbra is megtalálható az, hogy a közigazgatás reformját jobban össze kellene kötni a költségvetési reformmal, valamint, hogy az még mindig bemenetcentrikus, kevésbé az eredményekre koncentráló. Pozitívként kezeli a humán erőforrás-fejlesztésben az életpálya (karrier) elemek megerősítését, a szakmai érdemeken alapuló felvételi és előmeneteli rendszer érvényesítésének a szándékát, valamint a főtisztviselői kar külön történő kezelését.

Az értékelés külön figyelmet szentel a digitális kormányzás fejlesztésére, de azzal, hogy egyértelművé kell tenni a jövőben annak az elvárt hozadékát. Mivel ez esetben még csak részértékelésről van szó, így kevesebb a kritikai és több a javaslati elem, amelyek önmagukban is külön elemzést érdemelnek. Összességében egy világosabb, közérthetőbb, és pláne nyomon követhetőbb, folyamatosan értékelt és stabil reformstratégiát javasol az OECD az érintettek még szélesebb körű bevonásával.

²⁹ Hungary: *Towards a Strategic State Approach* (2015). OECD Public Governance Reviews.

³⁰ Hungary: *Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014–2020*. OECD Public Governance Reviews. Elérhető: www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/hungary-2017_9789264286535-en#.WoLgc_xG3IV (Letöltés dátuma: 2018. 02. 13.)

Egy kicsit árnyaltabb a kép, ha az OECD-nek a 2017-es közigazgatási tükréből a magyar közigazgatásra vonatkozó néhány megállapítására is utalunk,³¹ így például arra, miszerint Magyarországon jóval az OECD-átlag feletti a közszektorban alkalmazottak aránya, továbbá a közkiadások mértéke. Ezek alapján pedig kétségbe vonhatók a közigazgatás reformjának eddigi eredményei, és ez részben magyarázat azokra a folyamatosan felbukkanó kritikákra, hogy a reformoknak szorosabb kapcsolatban kell állniuk a költségvetési gazdálkodást érintő hatásokkal, illetve hatásvizsgálatoknak kell követnie azok megvalósítását. Ez persze egy sajátos OECD-szemlélet, mert azért látni kell azt is, hogy a közkiadásokat csökkentő, a hatékonyságot növelő eredmények nem lehetnek egyedüli szempontok a közigazgatás értékelésében, túlhangsúlyozásuk pedig szemléletében az „Új Közmenedzsment” tovább éléseként is értelmezhető. Az is tény továbbá, hogy az eredményekhez előbb befektetések szükségesek, tehát átmenetileg a reformok még többletkiadásokkal is járhatnak, ám nálunk ez az átmeneti időszak egy kicsit hosszúnak tűnik.

A 2010 óta folyó közigazgatási reformprogramok és értékeléseikben visszatérő közös hiányosság, hogy azok nem terjednek ki a közigazgatás minden alrendszerére, miközben az azok közt meglévő kölcsönhatás egyértelmű és szükségszerű. A központi közigazgatás feladatai és kiadásai nagymértékben függenek például attól, hogy miképpen alakul a helyi önkormányzatok feladat- és finanszírozási rendszere. Amennyiben ugyanis a helyi önkormányzati feladatellátás olyan recentralizációjára kerül sor, mint Magyarországon, akkor ez kevesebb kiadást jelent az önkormányzati alrendszerben, de többletet a befogadó államigazgatásban. A reformnak akkor van értelme, ha ennek hozadéka van nem csupán a megtakarítási, hanem a szolgáltatás minőségi oldalán is. A reform egyes részeinek egymáshoz való viszonya azonban még ennél is összetettebb, ha annak minden szervezeti, működési és humán erőforrás elemét komplex módon vizsgálják és értékelik.

Az OECD-értékelések főként ennek a hiányát emelik ki.

Az egyes országok, így Magyarország közigazgatásának intézményesített, nemzetközi szervezetek által végzett vizsgálatára ezeket a konkrét példákat lehetett felhozni. Olyan mechanizmus azonban nincs, amely egy-egy ország közigazgatásának az „Európai Közigazgatási Térséghez” való konformitását vizsgálná általános jelleggel, hanem ez – némi ellentmondásként – megmaradt az EU-csatlakozásra váró országok esetében a SIGMA programhoz³² rendelve. Ez egyben jól igazolja azoknak a problémáknak a meglétét is, amelyeket az európai közigazgatást és annak jogát illetően a 2. pontban említettünk.

³¹ *Government at a Glance 2017*. Country Fact Sheet, Hungary. Elérhető: www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-hungary.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 02. 13.)

³² Lásd bővebben. *SIGMA at a glance*. Elérhető: www.sigmaweb.org/about/ (Letöltés dátuma: 2019. 04. 15.)

4. MAGYAR KÖZIGAZGATÁS AZ „EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉRSÉGBEN” (ÖSSZEGRÖZÍTÉS)

Ha arra kellene konklúzióként egyértelmű választ adni, hogy milyen a magyar közigazgatás az Európai Közigazgatási Térséghez képest, akkor erre már csak azért sem lehetne egyértelmű választ adni, mert maga a viszonyítási pont is bizonytalan, hiszen látható volt, hogy a fogalom tartalma és jellege hogyan változott az idők során.

A fogalom mint informális közösségi vívmány megszületésekor, az uniós csatlakozás folyamatában közigazgatásunk ezzel biztosan konform volt, ezt igazolja maga az uniós tagság.

Azóta az új fogalmi rendszerben és jogi környezetben sokkal nehezebb választ adni erre a kérdésre, mert igazán nincs mivel megfeleltetni.

A magyar közigazgatás az európai közigazgatás közvetett közigazgatásának része, amelynek azonban vannak feladatai az együttes igazgatás terén, valamint az úgynevezett közvetlen európai közigazgatás érvényesülésének elősegítésében.

Mivel azonban a közigazgatás szabályozása nem tartozik az Unió hatáskörébe, így általában sem beszélhetünk az uniós jognak történő megfeleléséről. Marad tehát változatlanul a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás meglétének értékelése, de erre még nincs önálló mechanizmus, csak a kötelezettségszegési eljárások számából és jellegéből tudnánk erre következtetni, azonban önmagukban ezek sem jelentenek sok mindent, mert legtöbb esetben a végrehajtási problémák nem a képességből, hanem a közpolitikai akaratból vagy annak hiányából erednek.

Marad tehát az alapvető szint, amely tekintetében a tisztességes eljárás elvét maga az Alaptörvény tartalmazza, a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról pedig „aprópénzre váltja” azt. Az így adaptált rendelkezések azonban nem újak a magyar közigazgatási eljárásjogban, mert tartalmilag jóval az Alapjogi Charta és a Helyes hivatali magatartás kódexének megszületése előtt megvoltak már a hazai szabályozásunkban.

További elemzési terület az EUMSZ hivatkozott 291. és 298. cikkeinek alkalmazásából adódó feladatok köre, de az ebből adódó esetleges problémákra a kötelezettségszegési eljárások kapcsán mondottak vonatkozhatnak.

Az Európai Unió tagországi közigazgatásának sokat hangoztatott – Magyarországon még a közigazgatási szakvizsgarendszerben is oktatott³³ – úgynevezett adminisztratív konvergenciáját tételesen és dokumentumokkal alátámasztva napjainkban nem sok minden igazolja. Lényegében erre a következtetésre jut az európai közigazgatási jogot vizsgáló, legszélesebb szerzői kört felvonultató nemzetközi tanulmánykötet is.³⁴

³³ TEMESI István – LINDER Viktória (2015): *Közigazgatási szakvizsga – Államigazgatás*. Jegyzet. Budapest, NKE. 103.

³⁴ AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL de la ROCHÈRE, Jacqueline szerk. (2007): *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant.

Az egységesülő közös elvek alapján működő, de igen sokszínű európai közigazgatásban ezért a magyar közigazgatást – kizárólag ebből a szempontból – értékelni nem, csak elhelyezni lehet.³⁵

Mindez persze nem jelenti azt, hogy ne lennének hasonló problémák és egyben kihívások is a tagországok közvetett közigazgatásai és az Unió közvetlen igazgatása közt, amelyekre azonos válaszokat lehetne adni. Általában ezek jelennek meg a reformok fő célkitűzései közt, mint például az átláthatóság, hatékonyság, elszámoltathatóság vagy jogszerűség, azonban a megoldás eszköztárára már erősen rendszerfüggő.³⁶

Jelen körülményeink közt a magyar közigazgatás tényekre, adatokra és statisztikákra történő összehasonlítására más uniós tagországok közigazgatásaival leginkább a már többször hivatkozott OECD-anyagok a legalkalmasabbak. Ezekből ki lehet emelni az Unió tagállamai közigazgatására vonatkozó elemeket és ilyen módon tartalommal lehet kitölteni az „Európai Közigazgatási Térség” napjainkban még mindig teoretikus, főként alapelvekre épülő fogalmát.

Ugyanakkor meg kell jegyezni azt is, hogy az ilyen típusú összehasonlítás is csak orientáló jellegű lehet, mert az egyes országok közigazgatása a sajátos nemzeti társadalmi, gazdasági, politikai és tradicionális sajátosságai által mélyen meghatározott.

Az egyes közigazgatási intézmények így még a „jó gyakorlatok” jegyében sem adaptálhatók automatikusan.

Ami pedig a fő fejlődési tendenciákat illeti, egyelőre csak abban van némi konszenzus, hogy az „új közmenedzsment” közigazgatási alkalmazása háttérbe szorult és helyette a nagyobb állami szerepkört engedő, a közhatalmi eszközöket fokozottabban alkalmazó úgynevezett „*poszt-NPM*” irányzatok vannak kialakulóban.³⁷ Ez elmondható a magyar közigazgatás 2010 óta tartó átalakításáról is.

³⁵ SZAMEL Katalin et al. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.

³⁶ Részletesen lásd: BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

³⁷ GAJDUSCHEK György (2011): A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.*

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL de la ROCHÉRE, Jacqueline szerk. (2007): *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant.
2. BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
3. BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Christoph – NOMDEN, Koen (2001): *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*. Maastricht.
4. CHEVALLIER, Emilie (2014): *L'espace administratif européen*. In AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL de la ROCHERE, Jacqueline – CHEVALLIER, Emilie szerk.: *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant. 465–490.
5. GERENCSÉR Balázs – BERKES Csilla – VARGA Zs. András szerk. (2015): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei – Tanulmányok (31). Budapest, Pázmány Press.
6. SCHWARZE, Jürgen (1994): Sources of European Administrative Law. In MARTIN, Stephen ed.: *The Construction of Europe – Essays in Honour of Emile Noel*. Boston–London–Dordrecht, Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-94-015-8368-8_9
7. SIEDENTOPF, Heinrich – SPEER, Benedikt (2007): La notion d'espace administratif européen. In AUBY – DUTHEIL de la ROCHÉRE szerk.: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant. 300–317.
8. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
9. TEMESI István – LINDER Viktória (2015): *Közigazgatási szakvizsga – Államigazgatás*. Jegyzet. Budapest, NKE.
10. VARGA Zs. András (2014): Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 10. sz. 545–555.
11. ZILLER, Jacques (2007): Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen. In AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL de la ROCHÉRE, Jacqueline eds.: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant. 327–334.

Internetes források

1. *Die Welt: Brüsszel államokon felül álló hatalommal ruházná fel a Frontexet* (2018). Elérhető: https://index.hu/kulfold/2018/09/10/brusszel_frontex_kiutasitas/ (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)
2. *Government at a Glance 2017*. Country Fact Sheet, Hungary. Elérhető: www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-hungary.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 02. 13.)
3. *Government at a Glance*. OECD iLibrary. Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance_22214399 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.) DOI: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

4. *A helyes hivatali magatartás európai kódexe* (2015). Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/6f34b389-82be-11e5-b8b7-01aa75ed71a1> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.) DOI: <https://doi.org/10.2869/61623>
5. *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014–2020*. OECD Public Governance Reviews. Elérhető: www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/hungary-2017_9789264286535-en#WoLgc_xG3IV (Letöltés dátuma: 2018. 02. 13.) DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264286535-en>
6. *Hungary: Towards a Strategic State Approach* (2015). OECD Public Governance Reviews. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264213555-en>
7. *SIGMA at a glance*. Elérhető: www.sigmaxweb.org/about/ (Letöltés dátuma: 2019. 04. 15.)
8. *A Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata – Alapjogi Charta* (2010). Elérhető: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.) DOI: <https://doi.org/10.2860/60078>
9. *The Status and Role of the Secretary General in the Public Administration*. Eupan.eu. Elérhető: www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=1158 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)
10. *TWINNING and SIGMA*. European Commission. Elérhető: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/neighbourhood-wide/twinning-taiax-and-sigma_en (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

Jogi források

1. 514/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a Magyarország Kormánya és az Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) közötti második közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás kihirdetéséről
2. Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)
3. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (Letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)
4. Magyarország Alaptörvénye

Prof. dr. Balázs István CSc, tudományos főmunkatárs a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében, tanszékvezető egyetemi tanár a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén. Főbb kutatási területei az összehasonlító közigazgatás, a helyi önkormányzatiság, a közigazgatás-fejlesztés, illetve a közszolgálati jog.

Petrovics Zoltán

ÖSSZEHASONLÍTÓ EURÓPAI KÖZSZOLGÁLAT, A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ALANYAI AZ EU TAGÁLLAMAIBAN¹

European Comparative Public Service. The Subjects of the Public Service Legal Relationship in the Member States of the European Union

Dr. Petrovics Zoltán adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, adjunktus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, Petrovics.zoltan@uni-nke.hu, petrovics.zoltan@ajk.elte.hu

A tanulmány a közzolgálat alanyait veti vizsgálat alá az Európai Unió egyes tagállamaiban. Célja, hogy bemutassa a főbb tendenciákat az alanyok meghatározását illetően. A közzolgálat funkcionális megközelítéséből kiindulva azokra a jogviszonyokra koncentrál, amelyeknek célja a közhatalmi funkciók megvalósítása és a közzszolgáltatások ellátásában való közreműködés. Arra a kérdésre is választ keres, hogy alátámasztja-e a nemzetközi összehasonlítás annak a felvetésnek a helytállóságát, amely szerint kívánatos lenne, ha az állam kerülne a szolgáltató pozíciójába a magyar közzszolgálati jogviszonyok tekintetében. A tanulmány következtetései szerint az alanyok meghatározását illetően lényeges eltérések mutathatók ki. Nincs általános megoldás a tekintetben sem, hogy a közjogi jellegű kinevezés vagy a munkaszerződés képezi-e az alapot a foglalkoztatásnak. A differenciáltság azonban önmagában nem cáfolja azt a feltételezést, hogy az állam szolgáltatói pozíciója erősítheti a közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyainak stabilitását, illetve megkönnyítheti a jogviszonyok közötti átjárhatóságot.

KULCSSZAVAK:

jogállás, közzszolgálat, közzszolgálati jog, közzszolgálati jogviszony, szolgáltató

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem felkérésére készült.

The study examines the subjects of the public service legal relationship in the Member States of the European Union and aims to present the main trends regarding the different conceptions regarding the subjects of these legal relationships. The study is built upon a functional approach of the public service, and it focuses on those legal relationships that aim at fulfilling public authority functions and public services. It also focuses on the question whether comparison between legal systems supports the general need of a “state’s employer status”. The study concludes that there are significant differences regarding the subjects of public service in the Member States. There is no general rule of application of public law appointment or employment contract as a basis of the public service legal relationships. However, differentiation alone does not deny that state employer may strengthen the stability of the public service employment relationships and can facilitate the “transfer” between them.

KEYWORDS:

legal status, public service, public service employer, public service law, public service legal relationship

1. PROBLÉMAFELVETÉS

Jelen tanulmány átfogó képet kíván adni a közszolgálat alanyairól, és arra keres választ, hogy milyen tendenciák mutathatók ki a közszolgálat személyi állományát illetően az Európai Unió tagállamaiban. Figyelemmel arra, hogy egy korábbi tanulmányban² azt a *de lege ferenda* javaslatot fogalmaztam meg, miszerint kívánatos lenne, ha az egyes költségvetési szervek helyett maga az állam,³ illetve az önkormányzat kerülne a szolgáltató pozíciójába valamennyi tág értelemben vett közszolgálati foglalkoztatási jogviszony esetében,⁴ jelen tanulmány arra is keresi a választ, hogy a nemzetközi összehasonlítás alátámasztja-e a felvetés helytállóságát. A szolgáltató ilyen meghatározása feltételezésem szerint erősíthetné a közszolgálat komparatív előnyeként számon tartott stabilitást,⁵ és egyszerűsíthetné az átjárhatóságot az egyik hivatásrendből vagy jogállásból a másikba.

2. JOGÖSSZEHASONLÍTÁS A KÖZSZOLGÁLATBAN

Mindenekelőtt indokolt néhány sort szentelni a jogösszehasonlítás módszerének. Noha Konrad Zweigert és Hein Kötz professzorok 1969-ben, illetve 1971-ben megjelent kétkötetes munkája, az *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts* elsődlegesen a magánjogról szól, annak jogösszehasonlításról szóló általános megállapításai a közszolgálat vizsgálatával összefüggésben is irányadók. Zweigert és Kötz szerint a jogtudomány csak akkor válhat „igazi” tudománnyá, ha felülemelkedik a nemzeti jogrendszerek hatályos szabályainak vizsgálatán. A jogösszehasonlításhoz a kulcs a komparáció tárgyát képező jogintézmények funkcionális azonossága. Ebből következik, hogy csak azon jelenségek hasonlíthatók össze, amelyek az adott jogrendszerekben ugyanazt a funkciót töltik be. Mivel valamennyi társadalom a fejlődés egy meghatározott szintjén lényegében ugyanazokkal a problémákkal találja szemben magát, annak ellenére, hogy azokat adott esetben különböző eszközökkel és módszerek felhasználásával oldja meg, e megoldások általában összehasonlítás tárgyát képezhetik, mivel azonos célt szolgálnak, és ekképpen azonos funkciót töltenek be.⁶

² PETROVICS Zoltán (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a szolgáltató (munkáltató) jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz.

³ A problémafelvetés különösen annak fényében lehet időszerű, hogy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) a kormányzati szolgálati jogviszonyban – a korábbi állam helyett – egysegesen a Kormány munkáltatói minőségét állapította meg.

⁴ HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia” *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*. Doktori értekezés. Budapest. 220–221. Uo.

⁶ ZWIEGERT, Konrad – KÖTZ, Hein (1994): *Introduction to Comparative Law*. Second Revised Edition. Oxford, Clarendon Press.; A közigazgatási komparatistikáról lásd még: LŐRINCZ Lajos (2006): *Összehasonlítás a közigazgatásban*. In LŐRINCZ Lajos – KOI Gyula szerk.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Budapest, Unió. 7–11.; DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2010): *Civil services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main, Peter Lang. 7–15.

Nincs ez másként a közszolgálati jogviszony és annak alanyai tekintetében sem. Ennek megfelelően e tanulmány fókuszában is az azonos funkciót betöltő intézmények összehasonlítása áll. Noha a különböző jogrendszerekben a közhatalmi funkciók gyakorlására és a közszolgáltatások ellátására különféle megoldások alakultak ki, az egyes közszolgálati jogviszonyok célja, tárgya, illetve tartalma lényegében minden esetben azonos. A közszolgálat olyan magatartásokat, illetve munkavégzésre irányuló tevékenységeket feltételez, amelyek fókuszában a közhatalmi funkciók megvalósítása, illetve a közszolgáltatások ellátásában való közreműködés áll.⁷

Itt érdemes utalni arra, hogy a közszolgálat nem csupán azon területeket foglalja magában, amelyek közvetlen vagy közvetett módon az „állam”, illetve annak szervei által ellátott tevékenységfajták közé tartoznak. Azok a tevékenységek, illetve szervezetek is e körbe tartoznak, amelyek az adott társadalom tekintetében a legszélesebb értelemben véve szolgálják a köz érdekét. Ebből következően a közszolgálat tág értelemben véve a magánszféra közszolgáltatásokat ellátó szereplőit is magában foglalja.⁸

A kép sokszínűségét tovább fokozza, hogy az egyes államok nagy szabadsággal rendelkeznek annak meghatározása során, hogy mely jogviszonyokban történjék a közfunkciók ellátása. Ebből eredően a közszolgálati jogviszonyok és a közszolgálat jogalanyainak jogállása mindenekelőtt azon elv alapján határozható meg, hogy az adott alany érdemi módon hozzájárul-e valamely közfunkció vagy közszolgáltatás ellátásához. Ez alapján az feltételezhető, hogy az egyes államok kevésbé az elvi megfontolások mentén határolják el a közszolgálati jogviszonyokat.⁹ A tanulmány erre is tekintettel használ a tág értelemben vett közszolgálati jogviszonyok egyes fajtáira nézve egységes, átfogó fogalmakat. Ennek megfelelően például a „közszolgálati munkáltató”, a „szolgálatadó”, valamint a „közszolgálati alkalmazotti”, „közszolga”, „köztisztviselő”, valamint a „közalkalmazott” elnevezések egyaránt a közszolgálati jogviszonyok alanyainak a megjelölésére szolgálnak.

⁷ Kiss György (2005): *Munkajog*. Budapest, Osiris. 24.

⁸ MORRIS, Gillian S. (2000): *Employment in Public Services: The Case for Special Treatment*. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20, No. 2. 167–183.; MORRIS, Gillian S. (2004): *The Future of the Public/Private Labour Law Divide*. In BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S. eds.: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple QC*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing. 159–160.

⁹ Az összehasonlítás nehézségeit emeli ki az Európai Unió közszolgálati rendszerei vonatkozásában Christoph Demmke és Timo Moilanen is. Lásd: DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2012): *The future of public employment in central public administration – Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland. European Institute of Public Administration. Maastricht/Berlin/Helsinki. 13. Elérhető: www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 02.)

3. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONYOK ALANYAI AZ EGYES TAGÁLLAMOKBAN

A közzszolgálatban általános a nemzetközi összehasonlítás során két rendszer – a zárt karrierrendszer és a nyílt állásrendszer – egymással való szembeállítás. E tanulmány ugyan nem elemzi e rendszerek jellemzőit,¹⁰ arra azonban szükséges utalni, hogy napjainkban egyik sem érvényesül a maga tiszta formájában. Ennek elsődlegesen az a magyarázata, hogy a közzszolgálat a maga differenciáltságánál fogva eleve e rendszerek különböző elejét alkalmazza (például olyképpen, hogy egy adott államon belül az egyik túlsúlya jellemző a civil közzszolgálatra, a másiké pedig a fegyveres testületekre), másodlagosan pedig az, hogy az elmúlt évtizedek közigazgatási reformjai, vagy például a New Public Management előretörése¹¹ nyomot hagyott valamennyi, eredetileg karrierrendszert követő állam közzszolgálatán, ez pedig az egyes rendszerelemek keveredését váltotta ki.¹²

Prugberger Tamás az Európai Unió tagállamait vizsgálva Nyugat-Európában három nagy közzszolgálati rendszert különít el: az angolszász, a frankofon–latin és a germán rendszereket.¹³ Ehhez hasonló az angolszász, a francia és a porosz–német felosztás alkalmazása.¹⁴ Az *Európai Unió tagállamainak közigazgatása* című műben e felosztást (angolszász, francia, germán modell) a skandináv és a posztszocialista modell egészíti ki. Ez utóbbi kategorizálás értelmében az Egyesült Királyság, Írország, Málta és Ciprus az angolszász modellt; Franciaország, Belgium, Luxemburg, Görögország, Olaszország, Spanyolország, Portugália a francia modellt; Németország, Ausztria a germán modellt; Svédország, Finnország, Dánia, Hollandia a skandináv modellt követi; Lengyelország, a Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Románia, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia pedig a posztszocialista modellbe illeszkedik.¹⁵ Demmke és Moilanen ettől eltérő kategóriákat és részben különböző besorolást használ. Tanulmányuk az angolszász (Írország, Málta, Egyesült Királyság), a kontinentális európai (Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Luxemburg, Hollandia, Szlovénia), a mediterrán (dél-európai) (Ciprus, Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország), a skandináv (Dánia, Észtország, Finnország, Svédország), a kelet-európai (Cseh Köztársaság, Magyarország, Lettország,

¹⁰ HORVÁTH (2006): *i. m.* 147–150.; BALÁZS István (2011a): A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változása az Európai Unió tagországaiban. In SZAMEL Katalin et al. szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex. 84–85.; HORVÁTH Attila (2013): A közzszolgálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közzszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati és Tankönyv Kiadó. 51–61.

¹¹ KERAUDREN, Philippe – MIERLO, Hans van (1997): A közigazgatási reform elméleti és gyakorlati vonatkozásai. In COOMBES, David – VERHEIJEN, Tony szerk.: *Közigazgatási reformok keleten és nyugaton. Összehasonlító tanulmányok*. European Commission. 35–52.

¹² KERAUDREN–MIERLO (1997): *i. m.* 87.

¹³ PRUGBERGER Tamás (2010): A széttagolt magyar közzszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis: Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXVIII. Miskolc. 437.

¹⁴ DE FORGES, Jean-Michel (1986): *Droit de la fonction publique*. Paris, Presses Universitaires de France.

¹⁵ SZAMEL et al. szerk. (2011): *i. m.* Megjegyzendő, hogy minden bizonnyal ide sorolható Horvátország is.

Litvánia, Lengyelország, Szlovákia), valamint a délkelet-európai tradíciót követő (Románia, Bulgária) államok csoportját különbözteti meg.¹⁶

Az alábbiakban a fentebb említett ötcsoportos felosztás keretei között ismertetem röviden az egyes tagállamok vonatkozásában az alanyok tekintetében irányadó főbb jellemzőket.

3.1. Az angolszász modell államai

Az Egyesült Királyságban a korona szolgálói (*crown servants*) alkotják a közszolgálati alkalmazottak legtágabb értelemben vett körét. A civil közszolgálat (*civil service*) fizikai és nem fizikai állományának kategóriáin felül e körbe tartoznak a fegyveres erők, a rendvédelmi szervek és a bíróságok alkalmazottai is.¹⁷ Közös jellemzőjük, hogy illetményüket közvetlenül költségvetési forrásokból kapják. A közalkalmazott fogalma (*civil servant*) ennél szűkebb, abba nem értendők bele a miniszterek, a fegyveres erők tagjai, a rendőrség kötelékébe tartozók, valamint a helyi önkormányzatok¹⁸ és az állami vállalatok alkalmazottai sem.¹⁹ A közszolgálatban dolgozók többségének jogviszonya szerződéses alapokon nyugszik.²⁰

Írország vonatkozásában meg kell különböztetni a tágabb (*wider Public Service*) és a szűkebb értelemben vett közszolgálatot (*Civil Service*). Az előbbi a civil közszolgálaton felül magában foglalja a fegyveres erőket, az igazságszolgáltatást, az oktatást, egészségügyet, a helyi közigazgatást, valamint a nem kereskedelmi célú állami ügynökségeket is,²¹ az utóbbi felöleli a minisztériumoknál foglalkoztatott köztisztviselőket (*Civil Service of the Government*) és a kormánytól független szakosított ügynökségek és hivatalok tisztviselőit (*Civil Service of the State*).²²

Máltán a közszolgálat (*public service*) kategóriája a központi közigazgatás szerveinél, így a minisztériumokban és az egyes kormányzati részlegeknél foglalkoztatott köztisztviselőket (*public officers*) jogviszonyaira terjed ki.²³ A jogrendszer a köztisztviselőket négy típusát kü-

¹⁶ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 13.; Ehhez hasonlóan lásd: HALASKOVÁ, Martina (2015): Public administration in EU countries: Selected Comparative approaches. *Central European Review of Economic Issues*, Vol 18, No. 1. 47–48.; DEMMKE, Cristoph – HENÖKL, Thomas – MOILANEN, Timo (2008): *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. EIPA.

¹⁷ *Crown servants: new jobs and business appointments* (2012). Elérhető: www.gov.uk/guidance/crown-servants-new-jobs-and-business-appointments (Letöltés dátuma: 2018. 03. 03.)

¹⁸ ALDER, John (2013): *Constitutional and Administrative Law*. London, Palgrave Macmillan. 326–327.; IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin (2011): Az Egyesült Királyság közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 146–147.; *Civil Service. About Us*. Elérhető: www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about (Letöltés dátuma: 2018. 03. 03.)

¹⁹ HORVÁTH (2006): *i. m.* 140. és 147–150.

²⁰ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 79.

²¹ *Department of Public Expenditure & Reform – Databank*. Elérhető: http://databank.per.gov.ie/Public_Service_Numbers.aspx?rep=Welcome (Letöltés dátuma: 2018. 03. 21.)

²² RIXER Ádám (2011a): Írország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 187.

²³ *The Public Service and the Public Sector*. publicservice.gov.mt. Elérhető: <https://publicservice.gov.mt/en/Pages/The%20Public%20Service/PublicServicePublicSector.aspx> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 21.)

lönböztheti meg, úgymint az általános ügyintéző, a szakmai, a hivatali és az ügykezelő köztisztviselők csoportját. Az állami és az önkormányzati szféra mellett – ideértve a rendvédelmi szervek és a közoktatásban alkalmazottak állományát is – számos olyan terület van, amely formálisan nem képezi a közszolgálat részét (ilyen például az állami felsőoktatásban, a hadsereg állományában, vagy a kiszervezett közszolgáltatások ellátásában részt vevő alkalmazottak kategóriája).²⁴ További jellemző, hogy a központi közigazgatásban foglalkoztatottakra, illetve a kormányzati ügynökségeknél, valamint egyéb közjogi entitásoknál alkalmazottakra kollektív szerződés hatálya is kiterjed.²⁵ Ciprus közszolgálatába tartozik valamennyi állami szervnél foglalkoztatott személy,²⁶ ugyanakkor a szűk értelemben vett közszolgálaton kívül rekednek többek között a bírák, a fegyveres erők, a rendvédelmi szervek, a helyi önkormányzatok alkalmazottai, az oktatásban foglalkoztatottak és a közjogi méltóságok.²⁷

3.2. A francia modell államai

Franciaországban a közszolgálati alkalmazottak körébe sorolhatók a központi kormányzati közszolgálatban (állami köztisztviselők [*la fonction publique de l'Etat*]), a helyi és a területi önkormányzatoknál (*la fonction publique territoriale*), az igazságszolgáltatásban foglalkoztatottak, az egészségügyi köztisztviselők (*la fonction publique hospitalière*), valamint két további speciális köztisztviselői kategória (Párizs városának, valamint a speciális jogállású tengerentúli területek köztisztviselői).²⁸ Megállapítható, hogy a köz alkalmazottainak csoportja nem homogén, jogállásukra pedig differenciált szabályozás vonatkozik. A francia jog két főbb kategóriát különböztet meg a foglalkoztatás jellege szerint: a határozatlan időre kinevezettek (*agents titulaires*) és a szerződéses (nem kinevezett) alkalmazottak (*agents non-titulaires*) körét.²⁹ Ez utóbbiak további két alcsoportra oszlanak, egy részük tekintetében közjogi, másik részük vonatkozásában magánjogi jellegű szabályozás irányadó. Míg az első csoport jogállása közelebb áll a kinevezettekéhez, abban a karrierrendszer érvényesül, addig a második csoportba tartozók meghatározott munka elvégzésére vállalnak kötelezettséget, és magánjogi szerződéssel történik az alkalmazásuk.³⁰ A francia közszolgálatban a munkáltató jogállása meghatározó jelentőséggel bír az alkalmazottak jogi státuszára nézve. Ez azt

²⁴ RIXER Ádám (2011b): Málta közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 212.; *The Public Service and the Public Sector*. publicservice.gov.mt. Elérhető: <https://publicservice.gov.mt/en/Pages/The%20Public%20Service/PublicServicePublicSector.aspx> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 21.)

²⁵ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 75.

²⁶ GAJDUSCHEK György (2011): Ciprus közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 235.

²⁷ *Archive: Public employment – Cyprus*. Eurostat. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Cyprus&oldid=269641#Public_employment_structure (Letöltés dátuma: 2018. 03. 24.); DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 58.

²⁸ LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 263.

²⁹ Uo. Vö.: DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 73.

³⁰ HORVÁTH (2006): *i. m.* 138–139.; LŐRINCZ (2011): *i. m.* 264.

jelenti, hogy amennyiben a munkáltató közjogi személy, az alkalmazottat a közjog hatálya alá tartozó közszolgálati jogviszonyban alkalmazzák, ha azonban magánjogi jogalany, tipikusan munkaviszonyban áll.³¹ Az elv ugyanakkor nem következetesen érvényesül, és kiegészül a tevékenység jellege alapján történő differenciálással, amelynek értelmében az igazgatási közszolgálatot (*services publics administratifs*) végzők státuszát a közjog szabályozza, az ipari, kereskedelmi közszolgáltatásban (*services publics industriels et commerciaux*) azonban a magánjogi jogviszonyok jellemzők.³²

Belgium közszolgálatában is meg kell különböztetni a közjogi szabályok hatálya alá eső köztisztviselőt a szerződéssel alkalmazottaktól. A szabályozás ugyanakkor nem csupán emiatt differenciált: a központi, a regionális és a helyi önkormányzati közigazgatásra eltérő rendelkezések irányadók. Luxemburgban sem egységes a tisztviselők jogállása, különböző életpályák vonatkoznak az általános igazgatásra (minisztériumok, helyi önkormányzati igazgatás) és egyes szakigazgatási ágazatokra (például bírósági igazgatás, rendvédelem, fegyveres testületek, vámigazgatás, oktatás).³³ A közigazgatás személyi kategóriái ennek megfelelően rendkívül differenciáltak (állami tisztviselők, köztisztviselők, közszolgálati gyakornokok, köztisztviselő-gyakornokok, egyéb köztisztviselők, bírák és bírósági irodai alkalmazottak, községi iskolai előkészítő intézmények személyzete, alapfokú oktatást és nevelést végző pedagógusok, iskolarendszeren kívüli továbbképző tanfolyamok személyzete, állami, illetve egyéb állami alkalmazottak, fizikai dolgozók).³⁴ Görögországban a közszolgálatban három foglalkoztatotti kategóriát különböztethetünk meg: a közjogi szabályozás alá tartozó köztisztviselőket, a munkajogi kódex és az azt kiegészítő speciális rendelkezések alapján határozatlan időre alkalmazott munkavállalókat, valamint a határozott idejű szerződéssel foglalkoztatott munkavállalókat.³⁵ A közszolgálat személye nem csupán a központi, regionális, területi, illetve helyi önkormányzati szintre, hanem többek közt az egészségügyre és az oktatásra is kiterjed.³⁶

³¹ HAZAFI Zoltán (2019): Franciaország. In HAZAFI Zoltán – KISS György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat (megjelenés alatt). 52.

³² Uo. Ma már kijelenthető, hogy a közigazgatási szervek által foglalkoztatott szerződéses alkalmazottak a tevékenység jellegére tekintet nélkül közszolgálati szerződéses jogviszonyban állnak. PEISER, Gustave (2012): *Droit de la Fonction publique*. Paris, Dalloz. 11., idézi: HAZAFI (2019): i. m. 53.

³³ KOI Gyula (2011d): Luxemburg közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: i. m. 306–307.; *Grand Duchy of Luxembourg. Public Administration Country Profile* (2006). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023316.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 23.)

³⁴ KOI (2011): i. m. 306.; DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 71.

³⁵ *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 23.; Vö. DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 74.

³⁶ *Industrial relations in the public sector – Greece* (2008). Eurofound. Elérhető: www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/greece/industrial-relations-in-the-public-sector-greece (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.)

Olaszországban a jogviszony, amelynek alapja kinevezés és szerződés is lehet,³⁷ a köztisztviselő és az állam, illetve a közszolgálati munkáltató között áll fenn.³⁸ A közigazgatás egyes különös csoportjaira – így például a bírákra, a prefektusi karra, a fegyveres erőkre és a rendvédelmi szervek tagjaira, az ügyészekre, a diplomátákra, az állami számvizsgálókra és az egyetemi oktatóra – elkülönült szabályozás vonatkozik (*ordinamento*).³⁹ Az olasz közszolgálatban jelentős a munkaszerződéssel foglalkoztatottak száma, részben ezzel is függ össze, hogy a kollektív megállapodásnak különös szerepet jut a szabályozásban.⁴⁰

Spanyolországban a közszolgálat legtágabb kategóriáját az úgynevezett közfoglalkoztatottak csoportja jelenti, amelybe beletartoznak a határozatlan időre (*funcionario de carrera*), illetve a határozott időre kinevezett köztisztviselők (*funcionario interna*), a fizikai alkalmazottak (*personal laboral*), valamint a bizalmi alapon nyugvó politikai állásokat betöltő személyek (*personal eventual*). A köztisztviselő (*funcionario público*) közjog által szabályozott foglalkoztatási jogviszonyát a közigazgatási szervvel létesített kinevezés hozza létre. A közszolgálatban ezen túlmenően dolgoznak munkaszerződéssel foglalkoztatott alkalmazottak is (*empleado público*).⁴¹ Állami köztisztviselőket találunk a polgári igazgatásban (értve ez alatt a közigazgatást és az igazságszolgáltatást) és a katonai igazgatásban is.⁴² A közszolgálati szabályozás Portugáliában sem tekinthető egységesnek. A határozatlan időre kinevezett, közjog hatálya alatt álló köztisztviselők mellett megjelenik a határozatlan, illetve a határozott időre munkaszerződéssel foglalkoztatottak egyre szélesedő köre, továbbá a határozott időre kinevezett, ám a karrierrendszeren kívül elhelyezkedő személyi állomány.⁴³ A közszolgálat személyi állománya Portugáliában a szerződéses státuszú, a kinevezett és szolgálatra megbízott alkalmazottakból áll.⁴⁴ Általános szabály

³⁷ BOSSAERT, Danielle et al. (2001): *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. Maast-richt, EIPA. 21–43.

³⁸ HALÁSZ Iván (2011c): Olaszország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 378.

³⁹ HALÁSZ (2011c): *i. m.* 379.

⁴⁰ *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 28–29.; DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 74.

⁴¹ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 23.; DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 73.; MARTÍNEZ, Josefa Cantero (2013): Criterios para la clasificación del empleado público: ¿funcionario o laboral? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, No. 5. 82–99.; BOSCH, Xavier Boltaina (2011): La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos. Especial referencia al personal laboral. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, No. 13. 129–169. idézi: PERES Zsuzsanna (2019): Spanyolország. In HAZAFI–KISS szerk.: *i. m.* 140.

⁴² TEMESI István (2011b): Spanyolország közigazgatása. In SZAMEL et al szerk.: *i. m.* 428.; *Archive: Public employment – Spain*. Eurostat. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Spain&oldid=265831#Public_employment_structure (Letöltés dátuma: 2018. 03. 23.)

⁴³ TEMESI István (2011a): Portugália közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 457.; *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 77.

⁴⁴ Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas Lei n.º 35/2014. 6. cikk 1. bek.

szerint a közszolgálati jogviszony munkaszerződéssel keletkezik. A kinevezéssel foglalkoztatott közszolgálati tisztviselőkre alapvetően közjogi karakterű szabályozás vonatkozik. A közhatalom gyakorlásához, illetve az állam érdekeinek védelméhez kötődő státuszokban (fegyveres erők, az állam külső képviselője, nemzetbiztonság, büntetőerő, közbiztonsági és vizsgálati tevékenységek) – a fegyveres erők kivételével – átmeneti jelleggel határozott idejű közszolgálati munkaszerződéssel is lehetséges a foglalkoztatás. A karrierrendszeren kívül eső, speciális státuszok (vezetők, illetve speciális képzést, tudományos fokozatot igénylő munkakörök) feladatai a közszolgáltatások, illetve közigazgatási testületek vezetéséhez, koordinációjához, illetve ellenőrzéséhez kötődnek.⁴⁵ A közfeladatok gyakorlására szolgáltatási szerződést is lehet kötni (például konkrét feladatok ellátására vonatkozó megbízási szerződést).⁴⁶

3.3. A germán modell államai

Németországban a szolgálatvállaló élethivatásszerűen vállalja a köz szolgálatát, a szolgálatadó vele szemben az állami, illetve önkormányzati közigazgatási szerv, illetve valamely általuk fenntartott intézmény.⁴⁷ A német modellben a közszolgálat fogalma a legtágabb értelemben véve valamennyi közjogi személynél szolgálatot teljesítő foglalkoztatottat kiterjed,⁴⁸ így a közigazgatásban alkalmazottak mellett felöleli a közszolgáltatások ellátásában részt vevők körét is (ideértve az igazságszolgáltatás szerveinél, az állami oktatásban és egészségügyben dolgozókat is).⁴⁹

A német jog három kategóriát különböztet meg a közszolgálaton belül. A közjogi státusszal rendelkező hivatalnokok (köztisztviselők) (*Beamte*) gyakorolják az állami szuverenitásból eredő közszolgálati hatásköröket, valamint ellátják a köztisztviselők működésével kapcsolatos lényeges tevékenységeket. A közhatalom gyakorlásának kritériuma ugyanakkor nem valamennyi köztisztviselői kategóriát jellemez, mivel e körbe tartoznak az állami iskolák pedagógusai is. A szerződéses alkalmazottak („közalkalmazottak”) (*öffentliche-rechtliche Angestellte*) általában különböző közfeladatokat látnak el, illetve közszolgáltatásokat nyújtanak (bár vannak olyanok, akik hatósági határozatokat is hoznak), a munkások (dolgozók) (*öffentliche-rechtliche Arbeiter*) pedig fizikai munkát végeznek. Ezt a rendkívül differenciált rendszert a szövetségi (központi), a tartományi és a helyi közigazgatás szintjeinek hármasságát tovább színesíti, ugyanis e három szint mindegyikén

⁴⁵ Lei n.º 35/2014. 7–9. cikk.

⁴⁶ Lei n.º 35/2014. 10. cikk, 32. cikk.

⁴⁷ MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-értekezés. Miskolc. 58.

⁴⁸ HOFFMAN István (2006): Németország közigazgatása. In LŐRINCZ–KÖI szerk.: *i. m.* 193.

⁴⁹ LÓVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György (2011): Németország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 508.

megjelenik valamennyi alkalmazotti jogállás.⁵⁰ A munkáltató jogállása alapján megkülönböztethetjük a közvetlen (*unmittelbarer Beamter*) és a közvetett hivatalnokokat (*mittelbarer Beamter*), akiknek a szolgálatadója egyfelől az állam vagy a tartomány, másfelől valamely közigazgatási intézmény vagy testület.⁵¹

Ausztriában a szolgálatvállalók valamely területi egység köztesületével állnak szolgálati jogviszonyban.⁵² A közszolgálaton belül kétféle jogállást lehet elhatárolni: a közjog alapjain nyugvó közszolgálati jogviszonyban álló hivatalnokok (*Beamte*) és a szerződéses közszolgálati jogviszonyban álló szolgálatvállalók (*Vertragsbediensteter*) csoportját.⁵³ A közszolgálat magában foglalja a civil közigazgatásban, a fegyveres szerveknél, az igazságszolgáltatásban, az oktatásban, az egészségügyben, valamint az egyéb közszolgáltatások (például postai szolgáltatások) körében foglalkoztatottak jogviszonyait.

3.4. A skandináv modell államai

Svédország közszolgálatát a szolgálatadó közigazgatási szervek számára széles körű önállóságot biztosít számos fontos kérdés (így például a létszámgazdálkodás, az illetmények meghatározása vagy a teljesítményértékelés) tekintetében. Noha a szabályozás formálisan közjogi jellegűnek tekinthető, karakterében nem tér el a magánmunkajogi rendelkezésektől,⁵⁴ amelyet erősít az is, hogy meghatározó szerep jut a kollektív megállapodásoknak.⁵⁵ A közszolgálatban dolgozók státusza ebből következően nem különbözik a magánszféra munkavállalóitól, csupán a munkáltató jogállása jelenti az egyetlen lényegi eltérést.⁵⁶ Ettől eltérően karriertípusú életpálya érvényesül a bírák, ügyészek, valamint a fegyveres erők és a rendőrség tisztjei tekintetében.⁵⁷

Dániában a közszféra az állami szektoron kívül – amely a központi és a helyi közigazgatáson, a honvédelmen és a rendőrségen felül magában foglalja egyebek mellett az oktatást és az egészségügyet is – kiterjed a kvázi társaságokra, valamint a közjogi társaságokra is (vasúti közlekedés, kompközlekedés, infokommunikációs és telefonszolgáltatás,

⁵⁰ HORVÁTH (2006): *i. m.* 141–142.; PRUGBERGER (2010): *i. m.* 439–440.; MÉLYPATAKI (2016): *i. m.* 55.; LÖVÉTEI-BOROS-GAJDUSCHEK (2011): *i. m.* 508–509.

⁵¹ MAURER, Hartmut L. (2011): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, Verlag C. H. Beck. 559., 582.

⁵² SZAMEL Katalin (2011a): Ausztria közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 544.

⁵³ Lásd bővebben: PLEYER, Anita et al. (2010): *Beamten-Dienstrechtsgesetz. Kommentar*. Wien, Linde Verlag.

⁵⁴ BRUUN, Niklas – MALMBERG, Jonas (2004): The Evolution of Labour Law in Denmark, Finland and Sweden 1992–2003. *The Evolution of Labour Law (1992–2003)*, Vol. 2: National reports. 32. Elérhető: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-124522> (Letöltés dátuma: 2018. 12. 06.), idézi: BANKÓ Zoltán (2019): Észak-európai (skandiáv) országok. In HAZAFI – KISS szerk.: *i. m.* 183.

⁵⁵ TAMÁS András (2011): Svédország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 569.; DEMMKE-MOILANEN (2010): *i. m.* 78.

⁵⁶ DEMMKE-MOILANEN (2012): *i. m.* 36.

⁵⁷ TAMÁS (2011): *i. m.* 570.; Lásd továbbá: *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 53.

energiaszolgáltatás, rádió, televízió, postai szolgáltatások, sportfogadás).⁵⁸ A személyi állományon belül koronaszolgák (*tjenestemandsanstatte*) és a közsféra többi alkalmazottja (*offentligt ansatte* vagy *overenskomstansatte*) között tehetünk különbséget.⁵⁹ A koronaszolgák különös közjogi státuszt élveznek, a közszolgálat egyéb alkalmazottainak jogviszonya az általános munkajogi szabályozás hatálya alá esik.⁶⁰ 2001 óta csak nagyon szűk körre terjed ki a koronaszolgák közjogi jogállása (bíróságok, rendőrség, büntetés-végrehajtás, honvédelem).⁶¹ A köztisztviselő szolgálatadója az állam, a megye, illetve az önkormányzat.⁶² A dán közszolgálatban is jelentős szerep jut a kollektív megállapodásoknak.⁶³ Ez a megállapítás igaz Finnországra is,⁶⁴ ahol a szabályozás különbséget tesz köztisztviselők és közalkalmazottak között, az önkormányzati szférában a köztisztviselők mellett ugyanakkor munkavállalókat is alkalmaznak.⁶⁵ A közszolgálati jogviszony a finn jog értelmében az állam és a közszolgálat tagja között áll fenn.⁶⁶

Hollandiában sincs lényegi eltérés a közszolgálat és a magánszektor alkalmazottai között, és a szabályozásban itt is meghatározó szerepet töltenek be a kollektív megállapodások.⁶⁷ A szűkebb értelemben vett közszolgálathoz azok az alkalmazottak tartoznak, akiket valamely közszolgáltatást végző közjogi jogi személy foglalkoztat. Ebben az értelemben a közszolgálat a központi közigazgatást, provinciákat, községeket, vízitársulatokat, a hadsereget, a rendőrséget, az igazságszolgáltatást és az oktatást foglalja magában,

⁵⁸ SZAMEL Katalin (2011b): Dánia közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 623–624.

⁵⁹ *Employment in the Danish State Sector* (2011). Copenhagen, Agency for the Modernisation of Public Administration. Elérhető: https://modst.dk/media/14137/employment_in_the_danish_state_sector_-_slutversion.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 12. 08.) 15. idézi: BANKÓ (2019): *i. m.* 189.

⁶⁰ BRUUN–MALMBERG (2004): *i. m.* 2. idézi: BANKÓ (2019): *i. m.* 189.

⁶¹ DURO, Jesús Etayo Yábar – MORGAEDES, Enrique Núñez – VICIANA, Emilio szerk. (2010): *Public Employment in European Union Member States*. Madrid, Ministry of the Presidency. Technical Secretariat-General. 53. idézi: BANKÓ (2019): *i. m.* 189–190.

⁶² DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 83.

⁶³ HASSELBACH, Ole (2010): *Labour Law in Denmark*. The Netherlands, Wolters Kluwer Law & Business. 69. idézi: BANKÓ (2019): *i. m.* 189.; SZAMEL (2011b): *i. m.* 624.; DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 72.

⁶⁴ *The Finnish Public Sector as Employer* (2006). Helsinki, Ministry of Finance. Elérhető: http://adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2014/08/finish_govemnet211.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 12. 16.) 7. idézi: BANKÓ (2019): *i. m.* 196.

⁶⁵ BORDÁS Mária – KRISTÓ Katalin (2011): Finnország közigazgatása. In SZAMEL et al. *i. m.* 594.; *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 17.

⁶⁶ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 58.

⁶⁷ SZAMEL Katalin (2011): Hollandia közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 655.; DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 76. Megjegyzendő, hogy Hollandiában 2010 óta napirenden van a közszolgálatban dolgozók közjogi státuszának eltörlése is (lásd: *New legal position for civil servants*. Government of the Netherlands. Elérhető: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants [Letöltés dátuma: 2018. 01. 05.]); *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 39.

a közszolgáltatást nyújtó vállalatok azonban ezen a körön kívül esnek.⁶⁸ A holland közszolgáltatásban foglalkoztatottak csaknem 100%-a közjogi jogállással rendelkezik, a munkaszerződések jelentős mértékben visszaszorultak.⁶⁹

3.5. A posztszocialista államok

Magyarországon a közszolgálati szabályozás rendkívüli differenciált. A közszolgálat körébe vonható egyebek mellett a kormánytisztviselők, a kormányzati ügykezelők kormányzati szolgálati jogviszonya, a köztisztviselők, a közszolgálati ügykezelők, valamint a jegyzők közszolgálati jogviszonya, a polgármester és az alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya, a honvédek és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonya, a hivatásos és a szerződéses állományú katonák, a tényleges szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonák, a honvéd tisztjelöltek és a honvéd altisztjelöltek szolgálati viszonya, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak hivatásos szolgálati jogviszonya, a bírák, az igazságügyi alkalmazottak, az ügyéségi alkalmazottak szolgálati viszonya. Ezen túlmenően a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyban, a közszolgáltatásokat ellátó közalkalmazottak pedig közalkalmazotti jogviszonyban állnak. A tág értelemben vett közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok az állam, illetve az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között jönnek létre,⁷⁰ így egyes esetekben az állam minősül a munkáltatónak,⁷¹ máskor pedig a tényleges foglalkoztató szervezet áll a munkáltató pozíciójában.⁷² A 2019. január 1-jén hatályba lépett a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) értelmében a kormányzati szolgálati jogviszonyban a Kormány tölti be a munkáltató szerepét.⁷³

⁶⁸ SZAMEL (2011): *i. m.* 657.

⁶⁹ VAN DER MEER, Frits M. – DIJKSTRA, Gerrit S. A. – KERKHOFF, Toon (2016): The Dutch decentralized unitary state and its effects on civil service systems in the period of the Night Watch, Welfare and Enabling States 1814—2016. *Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*, Vol 1, No. 1. Elérhető: <https://content.sciendo.com/view/journals/adhi/1/1/article-p138.xml?rskey=S9aVfj&result=1> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) idézi: KUN (2019): *i. m.* 106.

⁷⁰ 2017. évi I. törvény 4. § (7) bek. 3. pont.

⁷¹ 2011. évi CXCV. törvény 36. § (1) bek., 38. § (1) bek.; 2016. évi LII. törvény 2. § (1) bek.; 2012. évi CCV. törvény 3. § (1) bek.

⁷² 2015. évi XLII. törvény 13. § (1) bek.

⁷³ Kit. 80. §. A kormánytisztviselő felett ez esetben a munkáltatói jogokat a Kormány nevében – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja [Kit. 81. § (1) bek.].

Lengyelországban a köztisztviselők kinevezés, a közszolgálati munkavállalók munkaszerződés alapján látják el a feladataikat.⁷⁴ A szabályozás differenciált, ugyanis az államigazgatásban, illetve az önkormányzatoknál, az egészségügyben, az oktatásban, az igazságszolgáltatásban, valamint a fegyveres testületek által foglalkoztatottakra eltérő rendelkezések vonatkoznak.⁷⁵ A Cseh Köztársaságban a kinevezés alapján létesülő állami köztisztviselői jogviszonyt jelentős részben a magánmunkajogi kódex szabályozza, ugyanakkor különös szabályok vonatkoznak a központi közigazgatásban, a területi önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselőkre, valamint a fegyveres szervek állományára.⁷⁶ Szlovákiában ugyancsak jelentős mértékben széttagolt a közszolgálati szabályozás, külön rendelkezések vonatkoznak az állami, illetve az önkormányzati köztisztviselőkre, valamint a különböző fegyveres testületek alkalmazottaira (a hivatásos katonákra, a rendőrökre, a tűzoltókra, a vámosokra, a titkosszolgálat és a büntetésvégrehajtás alkalmazottaira, valamint a hegyimentőkre).⁷⁷ Vannak továbbá olyan közszolgálati munkavállalók is, akiket munkaszerződéssel alkalmaznak. Az önkormányzati tisztviselők körében a munkáltató pozíciójában az állami szerv, a község, illetve más területi egység, valamint a jogszabály által meghatározott jogi személyek jelennek meg.⁷⁸

Szlovéniában a közszolgálat szintén differenciált, ennek eredményeként külön szabályozás vonatkozik az állami és a helyi köztisztviselőkre, a „funkcionáriusokra” (e körbe tartoznak egyebek mellett a közjogi tisztségek, valamint az államhatalmi szerveknél, a minisztériumokban dolgozók, a bírák és az ügyészek is),⁷⁹ és itt is megjelenik a magánmunkajogi szabályozás.⁸⁰ A közszolgák közé sorolják a közvállalatok, valamint a közjogi jellegű jogi személyek által foglalkoztatottak kategóriáit is, ha a foglalkoztató az állami vagy

⁷⁴ KORCZAK, Jerzy (2017): Human Resources in Public Administration – Current Challenges and Expectations (the Polish-Lower Silesian Perspective). *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, Vol 7, No. 1. 53.; Vö. LUDÁNYI Dávid (2019b): Lengyelország. In HAZAFI – KISS szerk.: i. m. 207–209.

⁷⁵ HALÁSZ Iván (2011b): Lengyelország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: i. m. 693.; *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.) 41.; DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 59., 76–77.

⁷⁶ HALÁSZ Iván (2011a): A Cseh Köztársaság közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: i. m. 721.; *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. 13.; DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 72.

⁷⁷ HALÁSZ Iván (2011d): Szlovákia közigazgatása. In: SZAMEL et al. szerk.: i. m. 779–780.; Vö. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. 49.

⁷⁸ HALÁSZ (2011d): i. m. 781.; STAROŇOVA, Katarína (2016): *Remuneration of the Civil Service in Slovakia: Transparency and Predictability of the System*. Comenius University in Bratislava. 7. Elérhető: https://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/remuneration_of_the_civil_service_in_slovakia_final_28_6.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 12. 11.) idézi LUDÁNYI Dávid (2019a): Csehország és Szlovákia. In HAZAFI–KISS szerk.: i. m. 258.

⁷⁹ HALÁSZ Iván (2011e): Szlovénia közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: i. m. 806.; Vö. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. 49.

⁸⁰ Vö. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. 51.

a helyi költségvetéshez kapcsolódik.⁸¹ Horvátországban a köztisztviselők és az állami alkalmazottak jogviszonya⁸² az állammal mint munkáltatóval létesül.⁸³

Romániában a köztisztviselők kinevezés alapján látják el a munkájukat.⁸⁴ A közszolgálat körébe vonható a központi és a helyi önkormányzati közigazgatás, az autonóm közigazgatási hatóságok, a rendőrség, a vámhatóság, a diplomáciai és a konzuli szolgálat állományába tartozó személyzet is. Az egészségügy és az oktatás, valamint a közhatalom és közintézmények kiszolgáló személyzetét magánmunkajogi szerződéssel alkalmazzák.⁸⁵ Bulgáriában a köztisztviselő jogviszonya kinevezéssel keletkezik, *differentia specificája* a közhatalom gyakorlásában való részvétel.⁸⁶ A közszolgálati jogviszony az állam és a köztisztviselő között áll fenn.⁸⁷ A közigazgatásban jelentős számban dolgoznak munkaszerződés alapján is.⁸⁸

Észtországban a közalkalmazott az állami vagy a helyi önkormányzat közigazgatási szerve számára végez munkát, az állami közalkalmazott az állammal, az önkormányzati közalkalmazott az önkormányzattal áll szolgálati jogviszonyban. A hivatalnokot kinevezéssel, a segédszemélyzetet munkaszerződéssel alkalmazzák.⁸⁹ Alapvetően azonos szabályok vonatkoznak a központi és a helyi önkormányzati közigazgatásra, különös rendelkezések szabályozzák a diplomaták, a katonák, a rendőrök és a igazságszolgáltatás szerveinél

⁸¹ HALÁSZ (2011e) i. m. 806.; Vö. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. 49.

⁸² *Republic of Croatia. Public Administration Country Profile* (2005). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023211.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁸³ Lásd: Közszolgálati törvény 1. szakasz (1) bek. Elérhető: www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92835-112671/F-354339813/HRV72144%20Eng.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 03.)

⁸⁴ SIPOS Katalin (2011): Románia közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: i. m. 836.

⁸⁵ SIPOS (2011): i. m. 836–837.; DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 77–78.; *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. 47.; *Romania. Public Administration Country Profile* (2003). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023222.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁸⁶ Lásd: a bolgár köztisztviselőkről szóló törvény 2. szakasz (1) bek. Elérhető: www.mi.government.bg/en/library/civil-servants-act-381-c25-m258-1.html (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁸⁷ Lásd a bolgár köztisztviselőkről szóló törvény 1. szakasz. Elérhető: www.mi.government.bg/en/library/civil-servants-act-381-c25-m258-1.html Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁸⁸ DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 71–72.

⁸⁹ KOI Gyula (2011): Észtország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: i. m. 883.; *Republic of Estonia. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023213.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.); DEMMKE–MOILANEN (2010): i. m. 73., 82.

foglalkoztatottak jogállását.⁹⁰ A közjogi státuszhoz képest túlsúlyban van a munkaszerződéses alkalmazás.⁹¹

Lettorszáiban a szabályozás három főbb alkalmazotti csoportot ismer: a közjogi státuszú köztisztviselőket, a speciális tisztviselőket (például rendőrség, büntetés-végrehajtás, tűzoltóság) és a munkaszerződéssel foglalkoztatott alkalmazottakat.⁹² Az állami vezetők tanácsadóit és egyéb munkatársait munkaszerződéssel alkalmazzák.⁹³ Litvániában a köztisztviselők és a közalkalmazottak kategóriája számos további alcsoportra bontható, így például a közmenedzserekre, a politikai köztisztviselőkre, a vám- és rendőrtisztokra, a diplomatákra, valamint a felsőoktatásban dolgozóakra különös szabályok vonatkoznak.⁹⁴ Egyes minisztériumi alkalmazottakat pedig munkaszerződéssel foglalkoztatnak.⁹⁵

4. EURÓPAI TRENDEK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Kérdés, hogy mindezek alapján lehet-e egyáltalán bármilyen következtetéseket leszűrni az európai közszolgálati rendszereket illetően. A fentiekben vázoltak alapján megítélem szerint le lehet vonni azt az általános következtetést, miszerint egyfelől nincs egységes európai szabályozás, az egyes közszolgálati rendszerek pedig számos ponton különböznek egymástól, még adott esetben az azonos közszolgálati modellbe tartozó államok között is jelentős különbségek adódnak. Másfelől kétségtávolan közös jellemzője e rendszereknek, hogy az államok többségében az egyes speciális ágazatok, hivatásrendek, illetve nem egy esetben a közigazgatás szintjei szerint is rendkívül tagolt, differenciált szabályozást alakítottak ki.⁹⁶ A közszolgálatban foglalkoztatott személyeket a legkülönfélébb

⁹⁰ *Republic of Estonia. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023213.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁹¹ *Personnel Policy of State and Public Administration*. Elérhető: www.rahandusministeerium.ee/en/personnel-policy-state (Letöltés dátuma: 2018. 12. 29.), idézi: KUN Attila (2019): Balti államok. In HAZAFI-KISS szerk.: *i. m.* 249.

⁹² THIJS, Nick – HAMMERSCHMID, Gerhard – PALARIC, Enora (2018): *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, “Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building” (VC/2016/0492). Brussels. idézi: KUN (2019): *i. m.* 251.; Vö. DEMMKE-MOILANEN (2010): *i. m.* 75.

⁹³ KOI Gyula (2011b): Lettország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 907.; *Republic of Latvia. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023213.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁹⁴ KOI Gyula (2011c): Litvánia közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *i. m.* 931.; *Republic of Lithuania. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023217.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)

⁹⁵ DEMMKE-MOILANEN (2010): *i. m.* 75.

⁹⁶ DEMMKE-MOILANEN (2012): *i. m.* 18.

szektorokban és munkakörökben alkalmazzák. Megállapítható továbbá az is, hogy nincs egységes megoldás Európában arra nézve, hogy mely területeken dolgoznak közjogi alapokon nyugvó kinevezéssel, illetve melyek azok az ágazatok, amelyek tekintetében munkaszereződés alapján kerül sor a foglalkoztatásra.⁹⁷ Bizonyos tendenciák ugyanakkor e széttagoltság ellenére is megállapíthatók.

A közszolgáltatások, valamint közhatalmi funkciók biztosításához valamennyi jogrendszer meghatározott szervezetek működésére és az általuk foglalkoztatott személyek fizikai és szellemi erejére, munkavégzésére támaszkodik. A nemzetközi összehasonlítás alapján kijelenthető, hogy általánosságban három fő megközelítést követhetünk, ha a közszolgálat alanyainak a körét kívánjuk meghatározni. Ezek a megközelítések mozgó határokkal rendelkeznek, és viszonylagosak csupán, a maguk tisztaságában voltaképpen soha nem jelennek meg. Az első, funkcionálisnak nevezett megközelítés értelmében a közszolgálat alanyai körébe azok a személyi kategóriák sorolhatók be, akik, illetve amelyek olyan jogviszonyban állnak, amelynek célja, hogy a köz érdekében biztosítsa a közfeladatokat, valamint közszolgáltatások ellátását a társadalom számára. A második – organikusnak⁹⁸ vagy finanszírozási szemléletnek⁹⁹ – nevezett felfogás fókuszában a fenntartó személye áll. Kiindulópontja szerint a foglalkoztató szerv a köz – voltaképpen az állam, illetve az önkormányzat – fenntartásában áll, annak anyagi alapjait ezek költségvetése biztosítja. Végezetül a legkézenfekvőbb, pragmatikus alapokon nyugvó, normatív alapúnak is nevezhető megközelítés szerint a közszolgálat alanyainak azok a személyek, illetve entitások tekinthetők, akiket, vagy amelyeket a jogállás kérdéseit rendező jogszabály annak minősít.¹⁰⁰

Kun Attila e három szemlélet alapján többek között azt a következtetést vonja le, hogy egyrészt valamennyi megközelítés más és más alanyi „halmazokat” eredményez, másrészt mindig adódik olyan kategória, amely az egyik megközelítés horizontján kívül reked. Összességében a normatív megközelítést tartja a valós viszonyokhoz legközelebb állónak, figyelemmel arra, hogy ez tekintettel van a politikai, jogalkotói akarat domináns szerepére. Ezt a következtetést a nemzetközi összehasonlítás során álláspontom szerint anynyiban indokolt árnyalni, hogy a jogalkotó ugyan kétségtelen módon meghatározó befolyást gyakorol arra, hogy egy adott államon belül miképpen vonja meg a közszolgálat határait, ugyanakkor – amint azt fentebb kifejtettem – figyelemmel arra, hogy a jogösszehasonlításnak az azonos funkciót betöltő jogintézményekre kell koncentrálnia, jelen tanulmány céljait illetően az elsőként említett – funkcionális – megközelítésnek van létjogosultsága. Ebből következően a közszolgálat alanyi körébe mindazok a személyek és szervezetek besorolhatók, amelyeket a köz érdekében közfeladatokat, illetve közszolgáltatások ellátását biztosító jogviszonyokban foglalkoztatnak vagy alkalmaznak. Ez a felfogás egyúttal azt is

⁹⁷ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 80.

⁹⁸ MORRIS (2000): *i. m.* 167–183.

⁹⁹ HORVÁTH (2006) *i. m.* 31.

¹⁰⁰ KUN Attila (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz., 90.

eredményezi, hogy a vizsgálódás körébe nem csupán a közjogi alapokon nyugvó, hanem a magánmunkajogi bázissal rendelkező jogviszonyok is egyértelműen beletartoznak.

Kun Attila arra az álláspontra helyezkedik, miszerint „*egyre inkább az tűnik rendező-
elvnek a személyi körök kategorizálása kapcsán, hogy nincs rendezőelv*”.¹⁰¹ Ezt álláspontom szerint a nemzetközi összehasonlítás is alátámasztja. Függetlenül a különböző közszolgálati modellektől a közszolgálat állománya, személyzeti struktúrája, alanyainak köre, illetve a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok meghatározása tekintetében nincsenek általánosan érvényesülő elvek, az egyes tagállamokban követett megoldások az adott állam történeti fejlődése, hagyományai, valamint a társadalmi, gazdasági, politikai körülmények által meghatározottak.

Demmke és Moilanen tanulmánya¹⁰² a fentieket ugyancsak megerősíti. A szerzőpáros rámutat arra, hogy az utóbbi időszakban Európa-szerte véghez vitt közigazgatási reformok egyik fontos következménye az lett, hogy az egyes nemzeti közigazgatásoknak nincs egységes, koherens paradigmája. A kormányzat egyfelől ma már nem mint egységes munkáltató működik, másfelől a közszolgálat jelentős mértékben fragmentálódik. Ez szerintük elsődlegesen abból következik, hogy egyre inkább növekszik a magánjogi alapokon nyugvó szerződéses állomány aránya, amely a közjogi jogállástól mind nagyobb területeket hódít el.¹⁰³ A szerzők ezzel összhangban emelik ki, hogy a közszolgálat ma már nem csupán a közjogi státuszokat, hanem egyúttal meghatározott (magán)munkajogi státuszokat is magában foglal.¹⁰⁴ Véleményük szerint nincs kimutatható közvetlen összefüggés a közjogi és a magánjogi státuszok aránya és az egyes államok centralizációhoz, illetve decentralizációhoz való viszonya, vagy éppen a piaci mechanizmusok érvényesülése kontra állami beavatkozás aránya között.¹⁰⁵ Valamennyi államra jellemző tendenciaként emelik ki a közszféra foglalkoztatási jogviszonyainak csökkentésére irányuló trendeket, egyúttal azonban azt is, hogy bizonyos ágazatokban (például infokommuniáció, oktatás, egészségügy) az államok arra törekcsenek, hogy bővítsék a megfelelő szaktudással rendelkező alkalmazotti létszámot, noha ez utóbbit részben költségvetési megfontolások is nehezítik.¹⁰⁶

A fentiekben vázolt trendek figyelemreméltó anyagi jogi és eljárásjogi következményekhez vezetnek. Amennyiben ugyanis a köz szolgálatára létesített, kötelmi jegyeket is mutató szerződéses alapozású jogviszonyokat tekintjük, és elfogadjuk, hogy ezekben a jogviszonyokban az egyik fél – ahhoz hasonlóan, mint amikor piaci szereplőként, magánjogi

¹⁰¹ Uo.

¹⁰² DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.*

¹⁰³ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 2–3.

¹⁰⁴ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 4.; Ezzel összhangban az egyes státuszok tekintetében különböznek a foglalkoztatási feltételek és a munkakörülmények, az állásbiztonság szintje, a kiválasztás és a bérendszert általánoságban eltérően alakul. A munkaidő, pihenőidő, a nyugdíjazás tekintetében azonban egyre inkább közeledni látszanak a státuszok. DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 4–5.

¹⁰⁵ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 2–3.

¹⁰⁶ Uo.; DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 5–6.; E körben megemlítik, hogy néhány tagállamban – különösen a gazdasági és pénzügyi világválság hatásaként – az illetményeket jelentős mértékben „visszavágták”, valamint a létszámcsökkentések következtében megnövekedett a munkateher.

jogalanyként lép fel és köt magánjogi szerződéseket – lehet az állam is, kérdéses, hogy konkrétan ki teljesítse a munkáltatót terhelő kötelezettségeket, illetve adott esetben kivel szemben érvényesíthet igényeket a köztisztviselő. Nyilvánvalónak tűnik, hogy az államnak természetesen e relációban is „szüksége van” képviselőre, ily módon az állam munkáltatóként való megjelenése szükségszerűen maga után vonja azt, hogy a munkáltatói pozícióval járó jogokat és kötelezettségeket az állam nevében harmadik személy gyakorolja, illetve teljesítse.

Ennek során kézenfekvőnek tűnik, ha e munkáltatói jogkört, vagyis a munkáltatói minőség realizálását, az állam nevében eljáró közigazgatási szerv részéről annak vezetője, valamint az erre irányadó delegálási szabályok szerint az erre kijelölt személy gyakorolja. Ilyen esetekben az állam nevében *de facto* „közszolgálati munkáltatóként” eljáró közigazgatási szerv a munkáltatói jogok gyakorlása, illetve kötelezettségek teljesítése során nem állami közhatalmat gyakorol, hanem a szerződéses jogviszony alanyának képviselőjeként jár el. Ily módon az állam és a nevében eljáró munkáltatói jogkört gyakorló személy munkáltatói minőségben tett intézkedései nem *iure imperii*, hanem *iure gestionis* aktusok,¹⁰⁷ éppen ezért ilyenkor a munkáltatói jogkör gyakorlója nem közhatalmat gyakorol, és nem közhatalmi aktusokat bocsát ki.

A fentiekből következik az is, hogy az alkalmazott az állam nevében eljáró közigazgatási szervvel szemben érvényesítheti az igényét. Ennek a hatályos magyar közszolgálati jogban eljárásjogi vetülete a közigazgatási perrendtartás munkáltató szerv fogalma, amelyre a Kit. például kifejezett utalást is tesz, olyképpen, hogy kimondja: munkáltató szerv alatt azt a kormányzati igazgatási szervet kell érteni, amelynél a kormánytisztviselő az álláshelye szerinti feladatát ellátja vagy ellátta.¹⁰⁸

Ugyancsak közös vonás – amelyet az egyes államok közszolgálati rendszereinek ismeretése is alátámaszt –, hogy Európa-szerte egyre inkább visszaszorulóban van a klasszikus státusz jellegű jogállás, az különösen a közszolgálat szűkebb körére, azaz a közhatalmi ágazatokra szorítkozik elsődlegesen.¹⁰⁹ Általában különös közjogi jellegű rendelkezések vonatkoznak a központi közigazgatás határozatlan időre alkalmazott állományára, a rendőrségre, a katonákra, a bírákra és a diplomáciai testületek tagjaira.¹¹⁰ Ehhez a közjogi jogálláshoz képest az egészségügyben és az oktatásban alkalmazottak – noha általában speciális szabályozás alá tartoznak – túlnyomórészt nem élveznek különleges közjogias státuszt.

Az Európai Unió tagállamaiban jelentős eltérésekkel találkozhatunk a közjogias és a magánmunkajogias jogállás arányait illetően. Így például – hivatkozva Demmke és Moilanen tanulmányában közzétett adatokra – csupán Észtországban, Magyarországon, Írországban,

¹⁰⁷ NACSA Beáta (2013): Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. *Working Papers On The Labour Market, BWP*, 9. sz. 9. Elérhető: www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 08. 16.)

¹⁰⁸ 2017. évi I. törvény 18. § (3) bek.; Kit. 80. § (3) bek.

¹⁰⁹ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 90.

¹¹⁰ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 80.

Litvániában, Máltán, Hollandiában, Szlovákiában 90% vagy a fölötti a klasszikus közjogi státuszok aránya a központi közigazgatásban. Ezzel ellentétben a Cseh Köztársaságban, Dániában, Németországban, Olaszországban, Lengyelországban, Portugáliában és Svédországban ez az arány 30% alatti.¹¹¹

Amint látható volt, az európai államok közszolgálatában nem példa nélküli a kollektív megállapodások szabályozó szerepének elismerése. Magyarországon a kollektív szerződés megkötésére csupán a közalkalmazottak és a közigazgatási, illetve a kormányzati igazgatási szervnél foglalkoztatott – a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó – munkavállalók tekintetében van lehetőség. Mivel a közszolgálat egyéb rétegeinél nincs törvényi alapja a formalizált kollektív alkunak, az állam szabályozó funkciójának jut elsődleges szerep. Mindez a szakszervezetek tevékenységét abba az irányba téríti el, hogy azt a jogalkotás befolyásolására összpontosítsák, és ne az állammal, illetve az adott állami szervezettel mint munkáltatóval, hanem a jogalkotásban részt vevő vagy azt befolyásolni képes személyekkel – így például a fenntartóval – folytassanak párbeszédet. Ebből következik, hogy a munkahelyi szintű – egyébként előforduló – érdekegyeztetés hatékonysága korlátozott csupán, hiszen ez a „munkáltatói szint” egyáltalán nem vagy csak szűk körben rendelkezik döntési jogkörrel az érdemi szabályozási kérdések tekintetében.¹¹²

Ezen túlmenően érdemes megemlíteni, hogy a fentiekből következően előfordulhat, hogy elkülönül a *de iure* és a *de facto* munkáltató személye. Magyarországon a közalkalmazottak esetében például a költségvetési szerv a *de iure*, a fenntartó pedig a *de facto* munkáltató. Ez utóbbi jogosult meghozni a jogviszonyt érintő legjelentősebb döntéseket, és alapvetően meghatározza a *de iure* munkáltató költségvetését is.¹¹³ Így amellett, hogy a közszolgálat jelentős részében nincs lehetőség a kollektív megállapodás megkötésére, azoknál a munkáltatóknál, ahol erre lenne elvi lehetőség – tehát magában a közalkalmazotti szférában –, hiányzik a *de iure* munkáltató reális alkupozíciója.¹¹⁴ Ezt a helyzetet álláspontom szerint részben megoldaná, ha a munkáltató pozíciójába egységesen az állam kerülne. Erre némi esély jelenleg a Kit. hatálya alá tartozó kormánytisztviselők tekintetében mutatkozhat, ugyanis itt a *de iure* munkáltató maga a Kormány, a *de facto* munkáltató pedig a kormányzati igazgatási szerv. Ezzel együtt van arra is esély, hogy mindez egyáltalán nem hoz jelentős változást a fenti kérdések megítélését illetően, ugyanis annak ellenére, hogy már a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről is munkáltatóként határozta meg az államot, és a tényleges foglalkoztató az államigazgatási szerv volt, sem a jogi szabályozásban, sem a gyakorlatban nem hozott fordulatot ez a fajta megoldás. Erre enged következtetni különösen a Kit. 80. §-ához fűzött részletes indoklás is, amely

¹¹¹ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 18–20.

¹¹² HORVÁTH (2006): *i. m.* 56., 99–100.

¹¹³ HORVÁTH István (2015): A közszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei. In KÁRTVÁS Gábor szerk.: *Bevezetés a közszolgálati jogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 17.; HORVÁTH István (2014): A közszolgálat munkajoga. In GYULAVÁRI Tamás szerk.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 552.

¹¹⁴ Kiss (2005): *i. m.* 29–30.

a Kormány munkáltatóként való deklarálását elsődlegesen inkább szimbolikus jelentőségűnek tekinti, amelynek célja a kormánytisztviselői kar egységességének erősítése.

Összességében, ha arra keressük a választ, hogy lehet-e egységességet felfedezni abban a tekintetben, hogy az egyes tagállamok a munkáltató pozíciójába az államot avagy annak valamely szervét helyezik, azt a választ kell adni, hogy a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok által követett megoldások e vonatkozásban is eltérnek, erre egységes szabályozás nem létezik. E kérdés tekintetében még az egyes modelleken belüli államok vonatkozásában sincs egység (ilyen például Németország és Ausztria). Ugyanakkor találunk példákat arra is, hogy a közigazgatási szerv helyett maga az állam vagy éppen az önkormányzat szerepel a szolgáltató pozíciójában (például az olasz, dán, finn, horvát, román, észt szabályozás). Önmagában az egyes államokban meglévő differenciált szabályozás azonban nem cáfolja azt a feltételezést, miszerint – így akár a magyar közszolgálatban is – a szolgáltató ilyen formában való meghatározása erősíthetné a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok egyébként kívánatos stabilitását, illetve megkönnyíthetné a jogviszonyok átjárhatóságát.

Okszerűen merül fel a kérdés, vajon az elvégzett elemzés alátámasztja-e a tanulmány kiinduló hipotézisének helytállóságát, miszerint kívánatos lenne, ha az egyes költségvetési szervek helyett maga az állam vagy az önkormányzat kerülne a szolgáltató pozíciójába valamennyi tág értelemben vett közszolgálati foglalkoztatási jogviszony esetében. A külföldi példák alapján kijelenthető, hogy a többretegű közszolgálati rendszerek, kiváltképp a közjogi és a szerződéses jogállások együttes jelenléte nyilvánvaló módon „falakat emel”, amelynek eredményeképp a közjogias, valamint a kötelmi jogias szabályozás mentén élesen elhatárolódnak a köz szolgálatára érdekében létrehozott jogviszonyok. Ez a jelenség nem akadályozza a közszolgálat működését, ugyanakkor az alkalmazott számára a státuszok közötti határvonal átlépése nehézkessé válik. Ezt a nehézkességet oldhatná fel részben a munkáltató személyének egységes szabályozása. Ha ugyanis általában véve valamennyi közszolgálati foglalkoztatási jogviszony tekintetében érvényesülne az a feltétel, hogy nem a közigazgatási szerv, hanem maga az állam lenne a munkáltató, az egyes hivatásrendek közötti mobilitás jelentős mértékben leegyszerűsödhetne, feleslegessé téve mindazokat a jogintézményeket, amelyek hagyományosan e probléma kezelését szolgálják (például áthelyezés).

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles.* Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elérhető: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.)
2. ALDER, John (2013): *Constitutional and Administrative Law.* London, Palgrave Macmillan.
3. *Archive: Public employment – Cyprus.* Eurostat. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Cyprus&oldid=269641#Public_employment_structure (Letöltés dátuma: 2018. 03. 24.)
4. *Archive: Public employment – Spain.* Eurostat. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Spain&oldid=265831#Public_employment_structure (Letöltés dátuma: 2018. 03. 23.)
5. BALÁZS István (2011a): A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változása az Európai Unió tagországaiban. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* Budapest, Complex.
6. BALÁZS István (2011b): Belgium közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* Budapest, Complex.
7. BANKÓ Zoltán (2019): Észak-európai (skandiáv) országok. In HAZAFI Zoltán – KISS György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat.* Kézirat. (megjelenés alatt)
8. BOSCH, Xavier Boltaina (2011): La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos. Especial referencia al personal laboral. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, No. 13. 129–169.
9. BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Christoph – NOMDEN, Koen – POLET, Robert (2001): *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments.* Maastricht, EIPA.
10. BORDÁS Mária – KRISTÓ Katalin (2011): Finnország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* Budapest, Complex.
11. BRUNN, Niklas – MALMBERG, Jonas (2004): The Evolution of Labour Law in Denmark, Finland and Sweden 1992–2003. *The Evolution of Labour Law (1992–2003)*, Vol. 2: National reports. Elérhető: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-124522> (Letöltés dátuma: 2018. 12. 06.)
12. *Civil Service. About Us.* Elérhető: www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about (Letöltés dátuma: 2018. 03. 03.)
13. *Crown servants: new jobs and business appointments* (2012). Elérhető: www.gov.uk/guidance/crown-servants-new-jobs-and-business-appointments (Letöltés dátuma: 2018. 03. 03.)

14. DE FORGES, Jean-Michel (1986): *Droit de la fonction publique*. Paris, Presses Universitaires de France.
15. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2010): *Civil services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main, Peter Lang. DOI: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-00038-2>
16. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2012): *The future of public employment in central public administration – Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland. European Institute of Public Administration. Maastricht/Berlin/Helsinki. Elérhető: www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 02.)
17. DEMMKE, Cristoph – HENÖKL, Thomas – MOILANEN, Timo (2008): *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. EIPA.
18. *Department of Public Expenditure & Reform – Databank*. Elérhető: http://databank.per.gov.ie/Public_Service_Numbers.aspx?rep=Welcome (Letöltés dátuma: 2018. 03. 21.)
19. DURO, Jesús Etayo Yábar – MORGADES, Enrique Núñez – VICIANA, Emilio szerk. (2010): *Public Employment in European Union Member States*. Madrid, Ministry of the Presidency. Technical Secretariat-General.
20. GAJDUSCHEK György (2011): Ciprus közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
21. *Grand Duchy of Luxembourg. Public Administration Country Profile* (2006). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/int-radoc/groups/public/documents/un/unpan023316.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 23.)
22. HALASKOVÁ, Martina (2015): Public administration in EU countries: Selected Comparative approaches. *Central European Review of Economic Issues*, Vol 18, No. 1. 45–58.
23. HALÁSZ Iván (2011a): A Cseh Köztársaság közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
24. HALÁSZ Iván (2011b): Lengyelország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
25. HALÁSZ Iván (2011c): Olaszország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
26. HALÁSZ Iván (2011d): Szlovákia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.

27. HALÁSZ Iván (2011e): Szlovénia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
28. HASSELBACH, Ole (2010): *Labour Law in Denmark*. The Netherlands, Wolters Kluwer Law & Business.
29. HAZAFI Zoltán (2019): Franciaország. In HAZAFI Zoltán – Kiss György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat (megjelenés alatt).
30. HOFFMAN István (2006): Németország közigazgatása. In LŐRINCZ Lajos – KOI Gyula szerk.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Budapest, Unió.
31. HORVÁTH Attila (2013): A közszolgálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.
32. HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia” Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre. Doktori értekezés. Budapest.
33. HORVÁTH István (2014): A közszolgálat munkajoga. In GYULAVÁRI Tamás szerk.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
34. HORVÁTH István (2015): A közszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei. In KÁRTYÁS Gábor szerk.: *Bevezetés a közszolgálati jogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
35. *Industrial relations in the public sector – Greece* (2008). Eurofound. Elérhető: www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/greece/industrial-relations-in-the-public-sector-greece (Letöltés dátuma: 2018. 03. 26.)
36. IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin (2011): Az Egyesült Királyság közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
37. KERAUDREN, Philippe – MIERLO, Hans van (1997): A közigazgatási reform elméleti és gyakorlati vonatkozásai. In COOMBES, David – VERHEIJEN, Tony szerk.: *Közigazgatási reformok keleten és nyugaton. Összehasonlító tanulmányok*. European Commission. 35–52.
38. *Kingdom of Belgium. Public Administration Country Profile* (2006). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. March 10., Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023303.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 23.)
39. Kiss György (2005): *Munkajog*. Budapest, Osiris.
40. KOI Gyula (2011a): Észtország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
41. KOI Gyula (2011b): Lettország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.

42. KOI Gyula (2011c): Litvánia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
43. KOI Gyula (2011d): Luxemburg közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
44. KORCZAK, Jerzy (2017): Human Resources in Public Administration – Current Challenges and Expectations (the Polish-Lower Silesian Perspective). *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, Vol. 7, No. 1. 50–61. DOI: <https://doi.org/10.1515/wrlae-2015-0050>
45. KUN Attila (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 4. sz., 88–105.
46. LINDER Viktória (2019): Belgium. In HAZAFI Zoltán – KISS György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat. (megjelenés alatt)
47. LŐRINCZ Lajos (2006): Összehasonlítás a közigazgatásban. In LŐRINCZ Lajos – KOI Gyula szerk.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Összehasonlító közigazgatás. Budapest, Unió. 7–11.
48. LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
49. LŐVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György (2011): Németország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
50. LUDÁNYI Dávid (2019a): Csehország és Szlovákia. In HAZAFI Zoltán – KISS György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat. (megjelenés alatt)
51. LUDÁNYI Dávid (2019b): Lengyelország. In HAZAFI Zoltán – KISS György szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. Kézirat. (megjelenés alatt)
52. MARTÍNEZ, Josefa Cantero (2013): Criterios para la clasificación del empleado público: ¿funcionario o laboral? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2013. No. 5. 82–99.
53. MAURER, Hartmut L. (2011): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, Verlag C. H. Beck.
54. MÉLYPATAKI GÁBOR (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-értekezés. Miskolc. DOI: <https://doi.org/0.14750/ME.2016.028>
55. MORRIS, Gillian S. (2000): Employment in Public Services: The Case for Special Treatment. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20, No. 2. 167–183. DOI: <https://doi.org/10.1093/ojls/20.2.167>
56. MORRIS, Gillian S. (2004): The Future of the Public/Private Labour Law Divide. In BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S. eds.: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple* QC. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing. 159–160.

57. NACSA Beáta (2013): Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neurálgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. *Working Papers On The Labour Market, BWP*, 9. sz. Elérhető: www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 08. 16.)
58. *New legal position for civil servants*. Government of the Netherlands. Elérhető: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (Letöltés dátuma: 2018. 01. 05.)
59. PEISER, Gustave (2012): *Droit de la Fonction publique*. Paris, Dalloz.
60. PERES Zsuzsanna (2019): Spanyolország. In HAZAFI Zoltán – KISS György szerk.: *Összehasonlító európai közszoigálat*. Kézirat. (megjelenés alatt)
61. PETROVICS Zoltán (2017): A közszoigálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a szoligálatadó (munkálatató) jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közszoigálatás*, 3. sz. Elérhető: https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszoigalato-uni-nke-hu/03_Petrovics_Zoltan_WEB-PPB_2017_3-4.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 04. 15.)
62. PLEYER, Anita – LOIBL-VAN HUSEN, Susanna – HORVAT, Stanislav – RITTER, Stefan (2010): *Beamten-Dienstrechtsgesetz. Kommentar*. Wien, Linde Verlag.
63. PRUGBERGER Tamás (2010): A széttágot magyar közszoigálati jogi szabályozás egységsítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis: Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXVIII. Miskolc.
64. *Republic of Croatia. Public Administration Country Profile* (2005). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023211.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)
65. *Republic of Estonia. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023213.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)
66. *Republic of Latvia. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023213.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)
67. *Republic of Lithuania. Public Administration Country Profile* (2004). Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023217.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)
68. RIXER Ádám (2011a): Írországs közszoigálatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tágállamainak közszoigálatása*. Budapest, Complex.
69. RIXER Ádám (2011b): Málta közszoigálatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tágállamainak közszoigálatása*. Budapest, Complex.

70. *Romania. Public Administration Country Profile* (2003). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023222.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 02.)
71. SIPOS Katalin (2011): Románia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
72. STAROŇOVA, Katarína (2016): *Remuneration of the Civil Service in Slovakia: Transparency and Predictability of the System*. Comenius University in Bratislava. Elérhető: https://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/remuneration_of_the_civil_service_in_slovakia_final_28_6.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 12. 11.)
73. SZAMEL Katalin (2011a): Ausztria közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
74. SZAMEL Katalin (2011b): Dánia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
75. SZAMEL Katalin (2011c): Hollandia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
76. TAMÁS András (2011): Svédország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
77. TEMESI István (2011a): Portugália közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
78. TEMESI István (2011b): Spanyolország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
79. *The Finnish Public Sector as Employer* (2006). Helsinki, Ministry of Finance. Elérhető: http://adapt.it/adapt-indices-a-z/wp-content/uploads/2014/08/finish_govemnet211.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 12. 16.)
80. *The Public Service and the Public Sector*. publicservice.gov.mt Elérhető: <https://publicservice.gov.mt/en/Pages/The%20Public%20Service/PublicServicePublicSector.aspx> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 21.)
81. THIJS, Nick – HAMMERSCHMID, Gerhard – PALARIC, Enora (2018): *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, “Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building” (VC/2016/0492). Brussels. DOI: <https://doi.org/10.2767/13319>
82. VAN DER MEER, Frits M. – DIJKSTRA, Gerrit S. A. – KERKHOFF, Toon (2016): The Dutch decentralized unitary state and its effects on civil service systems in the period of the

Night Watch, Welfare and Enabling States 1814—2016. *Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*, Vol 1, No. 1. Elérhető: <https://content.sciendo.com/view/journals/adhi/1/1/article-p138.xml?rskey=S9aVfj&result=1> DOI: <https://doi.org/10.2478/ADHI-2018-0008>

83. ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein (1994): *Introduction to Comparative Law*. Second Revised Edition. Oxford, Clarendon Press.

Jogi források

1. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2. 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
3. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
4. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
5. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
6. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

Dr. Petrovics Zoltán adjunktus az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszékén, valamint adjunktus a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézetében. Kutatási területe többek között a munkajog és a közszolgálati jog kapcsolata, a munkajogviszony és a közszolgálati jogviszonyok megszüntetése. 2004-től folyamatosan oktat, kutat, publikál, számos tankönyv, valamint szakkönyv szerzője, hat éven keresztül a *HR & Munkajog*, 2017-től a *Munkajog* című jogi szaklap főszerkesztője. Pályafutása során dolgozott a központi közigazgatásban, valamint ügyvédi irodában is. 2012-ben jogi szakvizsgát tett, 2016-ban doktori fokozatot szerzett az ELTE ÁJK Doktori Iskolában. Tagja volt a Kúria több joggyakorlat-elemző csoportjának, illetve 2012-től tagja, 2015-től elnöke az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottságnak.

Emese Belényesi – Ágota Dobos

COMPETENCY-BASED PUBLIC HUMAN RESOURCE MANAGEMENT (PHRM) FROM A COMPARATIVE PERSPECTIVE

The study is providing a theoretical analysis of the competency-based Public Human Resource Management (PHRM) with regard to the newly emerging Hungarian system and the American approaches and core practices. Empirical findings by Dobos in the U.S.A. are focusing on competency management solutions applied in the leadership development practice of the U.S. Federal Government with the intention to reveal possible benchmarking opportunities for the developing Hungarian system. Data collection by Belényesi targeted the new developments in the Hungarian public service, in which Human Resource Management (HRM) has recently gained momentum. Therefore, the international best practices can offer adaptation opportunities and innovative solutions.

KEYWORDS:

civil service, competency-based, comparative analysis, PHRM

1. BACKGROUND AND RESEARCH QUESTIONS

Due to the diverging historical development of the European and the American public administration systems, the civil service personnel in Hungary and the U.S. traditionally faced challenges in different professional contexts.¹ The efforts to reinstate the reputation of the state and the prestige of the civil service have been on the agenda of European governments since 2008, in line with the concept of the traditionally strong European state. During the past decade, but nowadays in particular, the modernization tendencies characterising the Hungarian civil service have resulted in the emergence of new requirements in the operation of public administration and its organisations. It marks an obvious shift from law enforcement to a functional approach in relation to public service provision and competency models. These changes in orientations have generated the interest in best practices proved efficient in civil service systems, where the emphasis is traditionally on practical competences.

This tendency is in line with the findings of a study by Bourgon envisioning the development trends of public service systems in OECD countries until 2025. Based on empirical evidence, Bourgon states that the traditional *career-based* and *position-based* systems tend to be replaced by a hybrid one, which can counterbalance the weaknesses of a homogeneous system. While in a career-based system, like in Hungary, emphasis is put on competitive examinations and academic performance at entry, in a position-based one, like in the U.S., entry is based on job-related competencies. While the challenge for the former system is how to ensure a civil service that is able to adapt to the changing needs for specialized competencies, it is maintaining the common civil service values in the latter.²

The necessity of a reform program is also reflected by the findings of a 2009 OECD opinion poll, which ranked the performance of the Hungarian public service HRM the last out of the 33 member states. This result is definitely calling for action to regain public trust. The lack of accountability rules, clearly set leadership performance objectives, the continuous supervision of personnel management at organisational level, and that of the competency based HRM are defined in the official development program of the civil service as the main reasons for poor performance. Fields primarily affected by the reform aspirations are organisational development, task performance, procedural rules and human resources. (Magyary Zoltán Development Program of Public Administration.)

Despite its strong public management approach, the American civil service has been the target of criticism for not satisfying citizens' expectations for the last decades. According to Battaglio, the current reform era of PHRM dates back to the adoption of the Civil Service

¹ STILLMAN, Richard J. (1994): *Közigazgatás*. Ford. Barabás András et al. Budapest, Osiris-Századvég.

² BOURGON, Joseline (2008): *The Public service of 2025 – Themes Challenges and Trends: Human resources Management Trends in OECD Countries*. Available: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan034107.pdf> (Downloaded: 1 May 2018.)

Reform Act of 1978.³ Since then citizens have been disappointed with the bureaucratic government that is unable to meet differential needs and cannot demonstrate private sector efficiency.⁴ The effectiveness of the position-based civil service system has been challenged by Battaglio on the grounds that it is not adequately focused on the selection of the right person for the position, while the traditional core processes of PHRM are regarded as not flexible and efficient enough.⁵

Recent reforms are aiming at decentralization, performance-based pay, declassification, deregulation and privatization with the intention to improve the efficiency of public personnel functions and benefiting from the private sector know how.⁶ Research findings prove that the American civil service leadership competences and those expected from successful private sector managers have a lot in common.⁷ However, Sims et al. draw the attention to the highly centralized and formalized nature of the public sector, in which the limited scope of flexibility can be an obstacle to the wider integration of private sector solutions. Nevertheless, PHRM calls for change and transformation to improve effectiveness at all levels of government.⁸

The central research question the present study is focusing on is whether *despite the evident historical and cultural differences and the clear need for reforms in several fields, the traditional performance-driven and competency-based PHRM practice of the American civil service can serve as a benchmark of some good practices for the emerging Hungarian PHRM system.*

The starting point of the analysis is the exploration of the theoretical background, the interpretations of the competency models, and their workplace applications with a view to both organisational and individual dimensions.

³ BATTAGLIO, Paul R., Jr. (2015): *Public Human Resource Management: Strategies and Practices in the 21st Century*. SAGE Publications, CQ Press, U.S.A.

⁴ TAPSCOTT, Don (1996): *Digital Economy, Promise and Perils in the Age of Networked Intelligence*. New York, McGraw-Hill.

⁵ BATTAGLIO (2015): *op. cit.*

⁶ JORDAN, Todd – BATTAGLIO, Paul R., Jr. (2014): Are We There Yet? The State of Public Human Resource Management Research. *Public Personnel Management*, Vol. 43, No. 1. 25–57.

⁷ MCFEE, Thomas S. et al. (2003): *Leadership for Leaders – Senior Executives and Middle Managers*. A Report by a Panel of the National Academy of Public Administration, Washington, D.C.; COX, Raymond – GABRIS, Gerald T. – LEVIN, Mark M. (2010): Educating Local Government Managers for the Twenty-First Century: A Preface to the Symposium. *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 16, No. 3. 325–336; LAZENBY, Scott (2010): The Adequacy of MPA Course Content in Preparing Local Government Managers. *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 16, No. 3. 337–360.

⁸ SIMS, Ronald R. – SAUSER, William L., Jr. – BIAS, Sheri K. eds. (2016): *Transforming Government Organizations: Fresh Ideas and Examples from the Field (Contemporary Human Resource Management Issues Challenges and Opportunities)*. Information Age Publishing Inc., U.S.A.

2. THEORETICAL FRAMEWORK

As a result of the new generation competency R&D efforts, several competency definitions have been created since the 1960s of the past century. Table 1 below presents some important definitions from professional literature that can make the interpretation of the concept more transparent, despite the fact that they have not resulted in a universally adopted definition.

In the understanding of competencies falling within the time frame of almost 30 years, the determining factors are the personal traits and behaviours that take centre-stage in relation to effective job performance, or managerial performance in particular.

Table 1 • Definitions of competency by authors
(Source: CHOUHAN–SRIVASTAVA 2014)

| Author | Definition of competency |
|--|--|
| D. C. McClelland | “A personal trait or set of habits that leads to more effective or superior job performance [...] ability that adds clear economic value to the efforts of a person on the job.” (MCCLELLAND 1973) |
| G. O. Klemm | “An underlying characteristic of a person which results in effective and/or superior performance on the job.” (KLEMP 1980) |
| R. E. Boyatzis | “A competency is an underlying characteristic of the person that leads to or causes effective or superior performance.” (BOYATZIS 1982, 21.) “A job competency is an underlying characteristic of a person in that it may be a motive, trait, and skill, aspect of one’s self-image or social role, or a body of knowledge which he/she uses.” (BOYATZIS 1982, 21.) |
| B. Hogg | “Competencies are the characteristics of a manager that lead to the demonstration of skills and abilities, which result in effective performance within an occupational area.” (HOGG 1989) |
| L. M. Spencer – S. M. Spencer | “Underlying characteristic of an individual that is causally related to criterion referenced effective and/or superior performance in a job or situation.” (SPENCER 1993, 9.) |
| J. Woodall – D. Winstanley | “The skills, knowledge and understanding, qualities and attributes, sets of values, beliefs and attitudes which lead to effective managerial performance in a given context, situation or role.” (WOODALL–WINSTANLEY 1998) |
| D. Bartram – I. T. Robertson – M. Callinan | “Sets of behaviors that are instrumental in the delivery of desired results or outcomes.” (BARTRAM et al. 2002) |

Regarding the interpretation of competencies in the 21st century Boyatzis states that three clusters of competencies have been defined in professional literature as suitable for differentiating outstanding performance that embrace a complexity of the approach. According to his classification, they are: cognitive competencies, emotional intelligence

and social intelligence competencies. While cognitive competencies include e.g. systems thinking, self-awareness and self-management, they are also the components of emotional intelligence. Social intelligence competencies comprise competencies essential for managing relationships like empathy and teamwork.

The concept of competency-based human resources was first introduced by *David McClelland* (1973) to define the distinguishing features of performance.⁹ Being the cradle of competency research, it is not incidental that competency management in the U.S.A. has gained popularity to this day both in the private and public sector organisations in line with the efforts to ensure the competitiveness by hiring employees capable of superior performance distinguishing it from average performance.

While training institutions consider competencies as knowledge inherent in a particular professional competency framework that can be evaluated, work organisations rather tend to define competencies as operational knowledge that manifests itself in actions and achievements. In order to bring these viewpoints in line with each other, we need to examine the conceptual framework in which competencies are interpreted in relation to the employability of the individuals and the need of the organisation, as well as in their common perspective and the work performance.

3. COMPETENCY MANAGEMENT IN PHRM

For the purpose of the study, we accept the definition that competency management is “a set of activities aimed at *realising the mission of the organisation* and optimising the *performance of employees*.”¹⁰

Applying a competency management system that proved to be successful in the private sector is a leadership and HRM challenge in public organisations that need to mobilise a wide range of tools for the purposes of a competence- and strategy-based integrated HRM.¹¹

In our rapidly changing world, the efficient management of human resources is of key importance in the public service. It assumes:

- setting up a competency model pursuing the organisational objectives and expectations, and making the relevant competencies transparent by defining and describing them;

⁹ Ibid.

¹⁰ BOSSAERT, Danielle (2018): *The use of modern HRM tools such as competency management in the EU Member States: practices, experiences, successes and implementation challenges*. Available: www.google.com/search?q=The+use+of+modern+HRM+tools+such+as+competency+management+in+the+EU+Member+States%3A+practices%2C+experiences%2C+successes+and+implementation+challenges.+&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab (Downloaded: 1 May 2018.)

¹¹ SZABÓ Szilvia (2016): Vezetői felelősség és eredményesség a közszolgálatban (kompetencia alapú megoldások). In KECZER Gabriella – GULYÁS László eds.: *6. Vezetéstudományi Konferencia. Szervezetek és vezetés Taylor után 105 évvel*. CD, Szeged, Egyesület Közép-Európa Kutatására.

- creating competency requirements and a set of competencies in line with individual and organisational objectives;
- facilitating HR and planning succession, as well as the efficient and constructive use of the available work force;
- making the training and development programs and their ROI rates justified;
- facilitating and supporting the internal and external communication strategies of the organisations.

Competency management combines and operates all tools that fit the model of a strategy-based integrated HRM and organises them into a coherent system.

According to Bossaert the introduction of competency management systems is motivated by budgetary constraints, the need for a more strategic, more integrated and more efficient HRM in order to improve forward planning, employability, staff development and increased mobility, flexibility, and objectivity.¹² Table 2 shows the shift from qualification to experience and demonstrated skills; hierarchical positions to job content; and from functioning on the job to performance and improvement.

Table 2 • Comparison of the traditional and competency-based HRM
(Source: BOSSAERT 2018)

| Traditional HRM | Competency-based HRM |
|--|---|
| Recruitment and selection | Recruitment and selection |
| Recruitment on the basis of specific diplomas, which reflect the qualifications. | Recruitment on the basis of demonstrated competencies. |
| How is the person? | How does the person function? |
| Selection criteria focusing on knowledge, personality and attitude. | Selection criteria focusing also on experience, behavioural skills, values. |
| Job description | Job description |
| Job description targeted at the hierarchical level. | Job description targeted at the job content and the competencies required to well do the job. |
| Development–training | Development–training |
| Development of knowledge. Aim: promotion. | Development of competencies to better perform in one’s job. Aim: better use of human potential. |
| Appraisal | Appraisal |
| Focus on functioning in the job. | Focus on performance, learning, improvement, results. |

¹² BOSSAERT (2018): *op. cit.*

The competency-based approach appeared in the American civil service in line with the breakthrough of the public management practice and has been applied as a comprehensive approach since the 1990s. Rodriguez et al. highlight the role of competencies as a common language to express performance indicators at several managerial levels and the need for aligning individual and organisational goals, as well as identifying individual career plans and providing succession planning.¹³

Competency-based HRM systems are not unknown in the Hungarian thinking, however, their practical application has been quite rare so far. Literature review reveals several, more or less consistent systems in which problems seem partly to derive from the distinct interpretations attached to the various concepts and systems. The underlying reasons are the following:¹⁴

1. Former psychology-based approaches popular in Hungary put the emphasis on the measurability of performance;
2. Competency comprises various skills, therefore according to the analytical and reductionist approaches it should be broken up into such units;
3. The majority of publications handle the notions of skills and competencies as synonyms, and regard the definition and measurability acceptable only in relation to skills;
4. Practical approaches to competencies have been strengthened by the efforts to approximate the education and employment policies of the European Union;
5. Researches representing practices within the European Union take the concept of competency – based on competency inventories (dictionaries) of various validity – as a unit of capabilities manifested in practice that does not require a further division into components. The employee's personality is a unified whole that acquires and possesses competencies to meet the expectations of the working environment.

4. THE APPLICATION OF COMPETENCY MODELS IN PHRM PRACTICE

Public service organisations use several kinds of competency models to align the competencies of leaders and staff with the organisational culture. A five-factor model is suggested by Henczi-Zöllei, which consists of general competencies (core and cognitive

¹³ GETHA-TAYLOR, Heather (2010): *Competency Management in the US Federal Government*. Available: <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-us.pdf> (Downloaded: 02 May 2018.) Citing: RODRIGUEZ, Donna – PATEL, Rita – BRIGHT, Andrea – GREGORY, Donna – GOWING, Marilyn K. (2002): Developing Competency Models to Promote Integrated Human Resource Practices. *Human Resource Management*, Vol. 41, No. 3. 309–324.

¹⁴ LINDER Viktória (2005): Kompetencia-menedzsment a közigazgatásban – mint a személyi állomány teljesítő-képessége növelésének egyik lehetséges eszköze. *Magyar Közigazgatás*, Vol. 55, No. 9. 537–548; SZABÓ Szilvia (2008): *A vezetői kompetencia-fejlesztés tapasztalatai és lehetőségei egyes rendvédelmi szervek hivatásos állománya körében*. Doktori értekezés. Budapest, ZMNE; BELÉNYESI Emese (2010): Kompetenciafejlesztés a közigazgatásban. *Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok*, Vol. 5, No. 1–2. 95–100.

competencies); professional competencies (identifiable by tasks and individual efforts); social competencies (related to social and workplace environment); and learning competencies (serving self-development).¹⁵

The first framework model for the U.S. Federal Government civil service was created by the U.S. Office of Personnel Management in 1992. In 1998 it was supplemented by five new competencies (partnering, resilience, political savvy, public service motivation, and entrepreneurship), and became a complex Leadership Competency Model consisting of 27 competencies. This set of leadership competencies comprises competencies of all five types mentioned above. In 2006 it was revised and six fundamental competencies were separated and arranged under meta-competencies as demonstrated in Figure 1 below.¹⁶

While the previous model was built up according to the hierarchical system of leadership levels, in which any higher level competency included the level(s) below it, this model reflects a horizontal structure demonstrating the complexity of functional task performance. The *Executive Core Qualifications* of the U.S. federal leaders serve as a basis for career planning, professional development, succession planning, as well as an assessment tool.

| Leading change | Leading people | Results driven | Business acumen | Building coalitions |
|---|---|--|--|--|
| Creativity and innovation External awareness Flexibility Resilience Strategic thinking Vision | Conflict management Leveraging diversity Developing others Team building | Accountability Customer service Decisiveness Entrepreneurship Problem solving Technical credibility | Financial management Human resources Management technology Management | Partnering Political savvy Influencing/negotiating |
| Fundamental competencies | | | | |
| Interpersonal skills Oral communication Integrity/honesty Written communication Continual learning Public service motivation | | | | |

Figure 1 • U.S. Federal Executive Core Qualifications (ECQs) (Source: DOBOS 2012)

The required competencies at the given leadership level are specified by the leadership training system of the Federal Executive Institute marking the learning paths satisfying the requirements of the position, and also leading to higher level positions. Competency-based development and training aiming at complex knowledge and skills development

¹⁵ HENCZI Lajos – ZÖLLEI Katalin (2007): *Kompetenciamenedzsment*. Budapest, Perfekt.

¹⁶ MCFEE et al. (2003): *op. cit.*

have a determining role at the organisational level and in the personal career development plans, as well. In connection with the outstanding role the competency model plays in the U.S. PHRM practice, it is important to note that the competency-based training practice prevailing in the professional development of the civil service target groups in the U.S. reinforces the learner-centred and problem-oriented experiential learning. A wide range of interactive methods is applied in the American training practice, regardless of the content and the competencies to be developed. Methods ensuring the active participation of the learners encourage both cooperation and individual learning, and they are relevant at all stages of the experiential learning cycle to develop competencies that facilitate the improvement of performance in the workplace.

In Hungary, a strategic PHRM is being developed with the involvement of the experts of the University of Public Service and the Ministry of the Interior. Research and development work are focusing on four main fields:

1. Career orientation – career-socialization of young people interested in public service by means of specialized training;
2. Mentoring – the integration of entrants by means of a mentoring system;
3. Talent management – career management of employees with outstanding performance by the development of a training system;
4. Leadership selection – by the introduction of a leadership selection system.

In line with the Public Administration and Public Service Development Strategy (2014–2020), efforts are being made to create a system that takes into consideration the external (national and international) challenges, the internal environmental impacts (typical of the public service), as well as the factors influencing the competitiveness of the given organisations constituting the framework of the operation of public service and its HRM. Figure 2 presents the complexity of the framework model the Hungarian concept is based on.

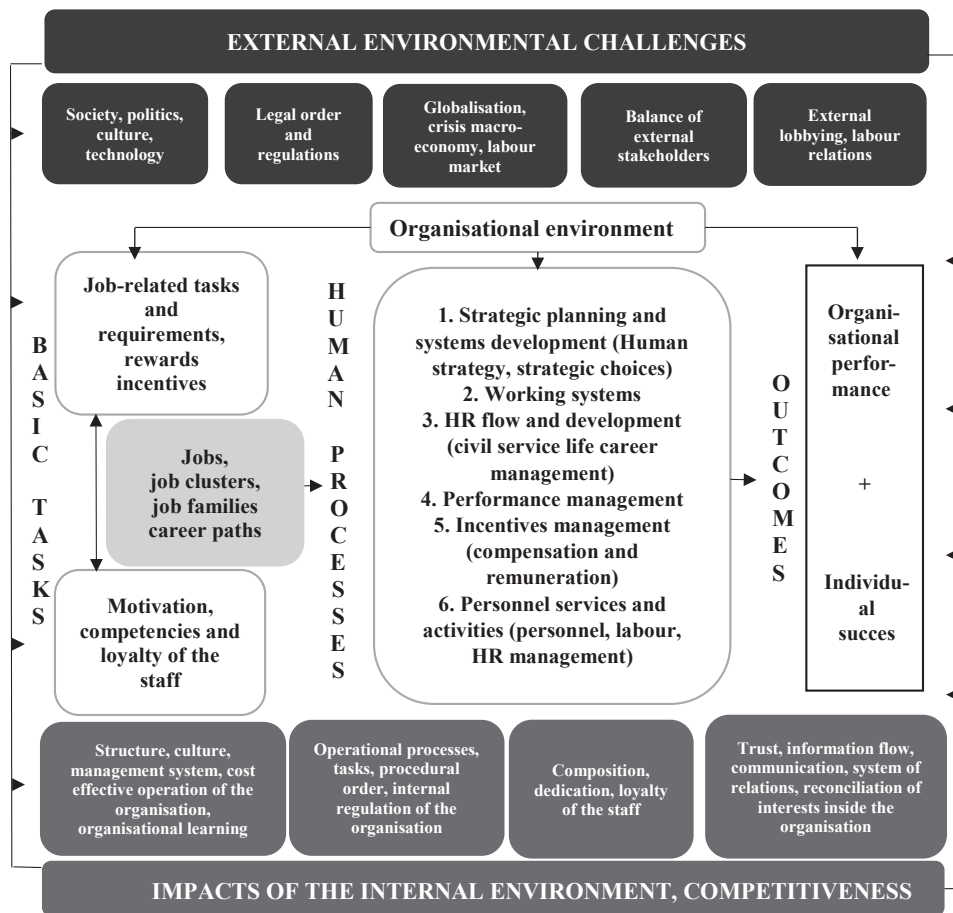


Figure 2 • Model of a strategy-based integrated PHRM system (Source: SZAKÁCS 2014)

One of the first tangible outcomes of the empirical research targeting competency-based strategic PHRM is a set of 15 leadership competencies that have been defined as relevant to all organisations operating under the Ministry of the Interior, even if their relative importance can slightly vary depending on the organisations affected.¹⁷

Although this set of competencies has not been incorporated into a model, we can find several similarities with the American models. There are, for example, the research methods (questionnaires, interviews, focus groups) applied in the development process, the involvement of a wide target group of the affected organisations, and the distinction of competencies according to leadership levels similarly to the logic used in the first

¹⁷ MALÉT-SZABÓ Erika (2013): A belügyi vezető-kiválasztási rendszer tudományos megalapozása – avagy egy belügyi kutatás első eredményei. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán eds.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja. 141–148.

competency model preceding the Executive Core Qualifications. Figure 3 below shows a comparative approach to the 15 Hungarian leadership competencies and the 33 U.S. Federal Executive Core Qualifications.

| Hungarian leadership competencies not having their counterpart in ECQs | Hungarian leadership competencies common with the U.S. Federal ECQs | Hungarian leadership competencies connected to the U.S. Federal ECQs |
|--|---|--|
| Performance of leadership functions Efficient management of resources Leading by personal example Managing high workload Goal and task orientation | Flexibility/resilience Conflict management Communication skills Creativity/innovation Strategic thinking/systems thinking | Reliability, consistency, predictability – <i>Integrity/honesty</i> Professional knowledge, organisational awareness – <i>Technical credibility</i> Decision and responsibility – <i>Decisiveness</i> Leadership care – <i>Developing others</i> Assertiveness, advocacy – <i>Influencing /negotiating</i> |

Figure 3 • Hungarian leadership competencies in comparison to the U.S. Executive Core Qualifications (ECQs) (Source: DOBOS 2018)

Despite the wider spectrum of the American system, there seems to have a significant overlap between the two systems: five competencies are identical, while other five differ in the wording but can be connected in content, even if there may be differences in the emphases. Analysis shows that the ECQs are more concise in wording, therefore they seem more suitable for making clear distinctions. Some competencies like the *Performance of leadership functions* or the *Efficient management of resources* seem too broad in meaning, grasping several interrelated dimensions in one competence. Some elements of the latter, for example, could probably be identified in three ECQs referring to several specified fields where resources are managed: *Financial Management, Human Resources Management, or Technology Management*. Or *Flexibility* and *Resilience* fall within one competency in the Hungarian system, while they are independent ECQs in the American federal practice. At the same time competencies like *Team building* and *Partnering*, as well as *Leveraging diversity* are missing from the Hungarian list, presumably due to the differences in the organisation cultures. If we read the interpretation of the competence *Leading by personal example*, we can find the elements of *Continual learning* implicitly hidden in it. These findings draw the attention to opportunities inherent in the development of competencies for the Hungarian system. Refining and specifying, maybe separating connected concepts could make the competency system more transparent on the one hand, and more suitable for developing them into a competency model satisfying long-term needs on the other.

5. CONCLUSIONS

Competency-based solutions in strategic PHRM systems facilitate:

- the definition of positions based on competencies expected by the organisation;
- planning, optimizing and ensuring the necessary human resources, thus supporting recruitment and selection;
- the development of the competency potential of employees;
- the continuous development and assessment of employees based on cooperation considering both individual and organisational interests.¹⁸

The practical application of competencies considerably affects the operability of human resource management functions in a strategy-based integrated PHRM system. The integration and coordination of HR policy is the key to successful implementation of an organisational HR strategy. Therefore, a properly established competency model is the precondition for the integration of the elements of the overall process into a coherent system instead of handling management functions individually. The sustainability of the models is also an important factor in long-term strategic development planning. If competency requirements civil service executives are expected to satisfy show a uniform approach at all leadership levels, it can facilitate the employees' mobility not only vertically between leadership levels, but also horizontally between public service bodies, which is a priority in the Hungarian system.

Our analysis proves that the long standing and efficiently functioning competency management system, as well as the Executive Core Qualification system can serve as best practice examples for the emerging Hungarian system by defining ways of possible improvements in the process of shaping the PHRM system and its competency models. Further research into the underlying reasoning behind the development process of the American competency models, their structural changes and the additional inclusion of competencies reflecting the needs of the globalized and diverse working environment, as well as the application of the model in the leadership development system, including recruitment, selection and assessment, could reveal new perspectives for developing a high quality comprehensive Hungarian system.

¹⁸ SZABÓ-SZAKÁCS (2015): *op. cit.*

REFERENCES

1. BARTRAM, Dave – ROBERTSON, Ivan T. – CALLINAN, Militza (2002): Introduction: A Framework for Examining Organizational Effectiveness. In ROBERTSON, Ivan T. – CALLINAN, Militza – BARTRAM, Dave eds.: *Organizational Effectiveness: The Role of Psychology*. Chichester, UK, Wiley. 1–10. DOI: <https://doi.org/10.1002/9780470696736.ch>
2. BATTAGLIO, Paul R., Jr. (2015): *Public Human Resource Management: Strategies and Practices in the 21st Century*. SAGE Publications, CQ Press, U.S.A. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781483395784>
3. BELÉNYESI Emese (2010): Kompetenciafejlesztés a közigazgatásban. *Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok*, Vol. 5, No. 1–2. 95–100.
4. BOSSAERT, Danielle (2018): *The use of modern HRM tools such as competency management in the EU Member States: practices, experiences, successes and implementation challenges*. Available: www.google.com/search?q=The+use+of+modern+HRM+tools+such+as+competency+management+in+the+EU+Member+States%3A+practices%2C+experiences%2C+successes+and+implementation+challenges.+&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab (Downloaded: 1 May 2018.)
5. BOURGON, Joseline (2008): *The Public service of 2025 – Themes Challenges and Trends: Human resources Management Trends in OECD Countries*. Available: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan034107.pdf> (Downloaded: 1 May 2018.)
6. BOYATZIS, Richard E. (1982): *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. New York, John Wiley & Sons.
7. BOYATZIS, Richard E. (2008): Competencies in the 21st century. *Journal of Management Development*, Vol. 27, No. 1. 5–12. DOI: <https://doi.org/10.1108/02621710810840730>
8. CHOUHAN, Vikram Singh – SRIVASTAVA, Sandeep (2014): Understanding Competencies and Competency Modeling – A Literature Survey. *IOSR Journal of Business and Management*, Vol. 16, No. 1. 14–22. DOI: <https://doi.org/10.9790/487X-16111422>
9. COX, Raymond – GABRIS, Gerald T. – LEVIN, Mark M. (2010): Educating Local Government Managers for the Twenty-First Century: A Preface to the Symposium. *Journal of Public Affairs Education*, Volume 16, No. 3. 325–336. DOI: <https://doi.org/10.1080/15236803.2010.12001602>
10. GETHA-TAYLOR, Heather (2010): *Competency Management in the US Federal Government*. Available: <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-us.pdf> (Downloaded: 02 May 2018.) Citing: RODRIGUEZ, Donna – PATEL, Rita – BRIGHT, Andrea – GREGORY, Donna – GOWING, Marilyn K. (2002): Developing Competency Models to Promote Integrated Human Resource Practices. *Human Resource Management*, Vol. 41, No. 3. 309–324. DOI: <https://doi.org/10.1002/hrm.10043>
11. HENCZI Lajos – ZÖLLEI Katalin (2007): *Kompetenciamenedzsment*. Budapest, Perfekt.
12. HOGG, B. (1989): *Realizing the Potential of Your Employees through Assessment and Development*. London, Tata- McGraw-Hill Training Series.

13. HOOD, Christopher – LODGE, Martin (2004): Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis. *Governance*, Vol. 17, No. 3. 313–333. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00248.x>
14. JORDAN, Todd – BATTAGLIO, Paul R., Jr. (2014): Are We There Yet? The State of Public Human Resource Management Research. *Public Personnel Management*, Vol. 43, No. 1. 25–57. DOI: <https://doi.org/10.1177/0091026013511064>
15. KLEMP, George O. (1980): *The Assessment of Occupational Competence*. Washington, D.C., Report of the National Institute of Education.
16. LAZENBY, Scott (2010): The Adequacy of MPA Course Content in Preparing Local Government Managers. *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 16, No. 3. 337–360. DOI: <https://doi.org/10.1080/15236803.2010.12001603>
17. LINDER Viktória (2005): Kompetencia-menedzsment a közigazgatásban – mint a személyi állomány teljesítőképessége növelésének egyik lehetséges eszköze. *Magyar Közigazgatás*, Vol. 55, No. 9. 537–548.
18. MALÉT-SZABÓ Erika (2013): A belügyi vezető-kiválasztási rendszer tudományos megalapozása – avagy egy belügyi kutatás első eredményei. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán eds.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Hatarőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja. 141–148.
19. MCCLELLAND, David C. (1973): Testing for competence rather than for intelligence. *American Psychologist*, Vol. 28, No. 1. 1–14. DOI: <https://doi.org/10.1037/h0034092>
20. MCCLELLAND, David C. (1998): Identifying Competencies with Behavioral-Event Interviews. *Psychological Science*, Vol. 9, No. 5. 331–339. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9280.00065>
21. MCFEE, Thomas S. et al. (2003): *Leadership for Leaders – Senior Executives and Middle Managers*. A Report by a Panel of the National Academy of Public Administration, Washington, D.C.
22. Ministry of Public Administration and Justice (2011). *Magyary Zoltán Development Program of Public Administration*.
23. SIMS, Ronald R. – SAUSER, William I., Jr. – BIAS, Sheri K. eds. (2016): *Transforming Government Organizations: Fresh Ideas and Examples from the Field (Contemporary Human Resource Management Issues Challenges and Opportunities)*. Information Age Publishing Inc., U.S.A.
24. SPENCER, Lyle M., Jr. – SPENCER, Signe M. (1993): *Competence at Work*. New York, John Wiley & Sons, Inc.
25. STILLMAN, Richard J. (1994): *Közigazgatás*. Ford. Barabás András et al. Budapest, Osiris–Századvég.
26. SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor eds. (2015): *Közszolgálati HR menedzsment*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
27. SZABÓ Szilvia (2008): *A vezetői kompetencia-fejlesztés tapasztalatai és lehetőségei egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományai körében*. Doktori értekezés. Budapest, ZMNE.

28. SZABÓ Szilvia (2016): Vezetői felelősség és eredményesség a közszolgálatban (kompetencia alapú megoldások). In KECZER Gabriella – GULYÁS László eds.: 6. Vezetéstudományi Konferencia. Szervezetek és vezetés Taylor után 105 évvel. CD, Szeged, Egyesület Közép-Európa Kutatására.
29. SZAKÁCS Gábor (2014): *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban.* „Közszolgálati humán tükör 2013” (Ágazati összefoglaló tanulmány). Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
30. TAPSCOTT, Don (1996): *Digital Economy, Promise and Perils in the Age of Networked Intelligence.* NewYork, McGraw-Hill.
31. WOODALL, Jean – WINSTANLEY, Diana (1998): *Management Development: Strategy and Practice.* Oxford, Blackwell Publishers.

Emese Belényesi, PhD (belenyesi.emese@uni-nke.hu) Associate Professor at the National University of Public Service. Economist with special degrees in Management and Trainer in English for Business; she also has a PhD degree in Education Science. Her work experiences are connected to the business and the banking sectors, then to public administration, higher education and adult education. She is an Associate Professor of the Faculty of Science of Public Governance and Administration of the National University of Public Service, an accredited trainer and coach, and an adult education expert. As a university lecturer, trainer and examiner she is involved in the further training of civil servants. In teaching she is specialized in the management subjects, while her trainer's work is focusing mainly on the professional and competence development of public service leaders and staff. Her research activity and publications are connected to public administration and the management field, as well as to public service training and further training.

Ágota Dobos, PhD (agota.dobos@uni-corvinus.hu) Director of the Centre for Foreign Language Education and Research at Corvinus University of Budapest. Teacher of English Language and Literature with a qualification in Foreign Trade, a Trainer's certificate of the International City/County Management Association, Washington D.C., and a PhD degree in Education Science. Her PhD dissertation is based on empirical field research in the U.S.A., focusing on the adult learning methods and techniques applied in the American civil service, and the chances of their adaptation in the Hungarian public service. Her work experiences in higher education is connected to the School of Public Administration and its successor institutions. Since 2007 she has been the Director of the Centre for Foreign Language Education and Research of Corvinus University of Budapest. As an accredited trainer of the National University of Public Service, she has been actively involved in the competence development of public service leaders and staff. Her research activity and publications are focusing on the methodology of adult training and the professional development training in the public service.

Horváth Zsuzsanna – Hollósy-Vadász Gábor

A KÖZSZOLGÁLATI MOTIVÁCIÓ (PSM) MAGYAR MINTÁRA ADAPTÁLT MODELLJÉNEK A FELÜLVIZSGÁLATA

The Revision of the Hungarian Public Service Motivation (PSM) Model

Dr. Horváth Zsuzsanna, PhD, egyetemi oktató, Budapesti Gazdasági Egyetem,
Horvath.Zsuzsanna@uni-bge.hu

Hollósy-Vadász Gábor okleveles pszichológus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatás- tudományi Doktori Iskola PhD-hallgatója, hvasdaszg@gmail.com

A közszolgálati motiváció elmélet (PSM) az 1990-es években jelent meg az Amerikai Egyesült Államokban, majd elterjedt az Európai Közigazgatási Térben. Magyarországon eddig viszonylag kevés kutatás vizsgálta a PSM-et, ezek közül az egyik tanulmány statisztikai módszerekkel hozott létre egy magyar mintára adaptált PSM-modellt. Jelen tanulmányban ezt a modellt egészítjük ki és fejlesztjük tovább, oly módon, hogy a modellbe bevonjuk a munkahelyi biztonság fogalmát. Az elemzés során az ISSP reprezentatív adatbázisát használjuk és az adatokat PLS-SEM módszerrel elemezzük. Eredményeink alapján a modellbe sikeresen beilleszthető a munkahelyi biztonságváltozó, illetve a kutatás során azonosítjuk, hogy a munkahelyi biztonság a modellen belül a többi változóval milyen erősségű direkt és indirekt kapcsolatban áll.

KULCSSZAVAK:

calling, észlelt társadalmi hatás, közszolgálati motiváció (PSM), munkahelyi biztonság, szervezeti elköteleződés

The Public Service Motivation Theory (PSM) turned up in the USA in the 1990s; following this, European civil services have also applied the PSM concept. In the Hungarian context, a very few studies investigated the PSM concept. One of those prepared a PSM model adapted to Hungarian public service. In this study, we develop and complete this model with job security. We use the PLS-SEM method to analyse the representative database of ISSP. According to our result, job security can be adapted to previous PSM models. We also identify the direct and the indirect effects of job security on the other variables of the model.

KEYWORDS:

calling, organizational commitment, perceived social impact, public service motivation, work satisfaction

1. ELMÉLETI BEVEZETŐ

Az Egyesült Nemzetek Szervezete megkülönbözteti a munkavégzéssel kapcsolatban a belső és a külső motivációt¹. Belső motivációnak számít az a tevékenység, amit az egyén érdekesnek talál, ezért élvezettel végez. Külső motivációnak számít az a tevékenység, amit az egyén azért végez, hogy ezért cserébe megkapjon, vagy elérjen valamit. A tanulmány a közszolgálat esetében ezt kiegészítette a PSM-mel (a fogalom magyarázatát lásd lentebb), ami a közszolgálat egyik sajátossága. A közszolgálaton belül a motivációs eszközök és lehetőségek az országok tekintetében különböznek, aminek hátterében az eltérő történelmi fejlődés és a kultúrák közötti különbségek állnak.

A közszolgálati motiváció (Public Service Motivation, röviden: PSM) egy angolszász elmélet, amelyet fokozatosan kezdtek alkalmazni az európai közigazgatási szervek². Mihalcioiu³ szerint a PSM a közszolgálati dolgozók speciális motivációs lehetőségeivel foglalkozik, illetve kitér a közszolgálati menedzsment főbb kérdéseire is, például a munkahelyi elégedettségre, a szervezeti elköteleződésre vagy ösztönzésre. A fogalom és annak definíciója az 1990-es években jelent meg a szakirodalomban. A szakirodalmi kutatásunk alapján a PSM-nek számos definíciója született azóta, szerintük a fogalmat legjobban az alábbi meghatározás írja le. Perry és Wise⁴ szerint a PSM az egyénnek az a hajlama, ahogy a közszolgálat speciális motivátoraira reagál. (A motivátorok a pszichológiai igények kielégítésére utalnak.) A főntebbi definíciót Brewer és Selden⁵ két aspektussal egészítette ki. Az első: a PSM az a motivációs erő, ami az egyéneket arra ösztönzi, hogy a közösséget szolgálják. A második aspektus: a PSM a közszolgálatban tekinthető relevánsnak. A kutatók a 2000-es években a fenti definíciókat továbbfejlesztették és kiegészítették. Vandenabeele⁶ szerint a PSM az egyéni és a szervezeti érdekek felett álló hiedelmek, attitűdök összessége. Ezek a hiedelmek és attitűdök a tágabb értelemben vett politikai entitásokra vonatkoznak, amelyek az egyének viselkedését képesek befolyásolni.

Mihalcioiu⁷ szerint az 1990-es években az Új Közmenedzsment (New Public Management, röviden: NPM) hatására a civil közszolgálatban számos reformintézkedés zajlott, amelyeknek a fő célja a közszolgálat racionalizációja, illetve az erőforrások hatékonyabb felhasználása volt. Az NPM egyik jellemzője, hogy törekszik arra, hogy a közszolgálati

¹ *The SDGs and New Public Passion. What really motivates the civil service (2017)?* UNDP Global Centre for Public Service Excellence (GCPSE): UNDP GCSE Report. Elérhető: www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PSMmotivation+SDGs.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

² MIHALCIOIU, Raluca-Marilena (2011): Public service motivation. *EIRP Proceedings*, Vol. 6, 834–838.

³ MIHALCIOIU (2011): *i. m. 2.*

⁴ PERRY, James – WISE, Lois Recascino (1990): The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 3. 367–373.

⁵ BREWER, Gene – SELDEN COLEMAN, Sally (1998): Whistle blowers in the federal civil service: new evidence of the public service ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 3. 413–439.

⁶ VANDENABEELE, Wouter (2007): Toward a public administration theory of public service motivation. *Public Management Review*, Vol. 9, No. 4. 545–556.

⁷ MIHALCIOIU (2011): *i. m. 2.*

szervek hatékonyan működjenek. Ez a megközelítés nem képes arra, hogy megmagyarázza a közszolgálati szakemberek motivációját és az ezzel összefüggő viselkedésüket, valamint a közigazgatásban dolgozók specifikus világvélményét. Ezt a problémát oldja meg a PSM-elmélet, amely a közszolgálati motivátorokat három dimenzióba sorolja.

- a) Az első dimenzió a racionális. Perry és Wise⁸ szerint a közszolgálati dolgozók viselkedése alapvetően altruisztikus, de motivációjuk fenntartásában fontos, hogy az egyéni érdekeik is teljesüljenek, például a megfelelő karrierlehetőség. Szintén ide tartozik, hogy a közszolgálati dolgozók vágyat érezzenek, arra, hogy részt vegyenek a közösséget érintő politikai döntések meghozatalában.
- b) A második dimenzió a normaalapú. Perry és Wise⁹ szerint a közszolgálati munkavégzés legfontosabb normája az a vágy, hogy a közszolgálati dolgozók a társadalmat szolgálják. Ide tartozik még a szociális egyenlőség, vagyis, hogy a közszolgálatnak minden társadalmi csoport számára hatékony és gazdaságos szolgáltatást kell biztosítania.
- c) A harmadik dimenzió az affektív. Perry és Wise¹⁰ szerint a közszolgálati dolgozók egy része eredményesen motiválható azért, hogy személyesen elköteleződjenek a közszolgálat mellett. Ennek az alapja, hogy érzékeli a munkájuk (és ezzel együtt a közszolgálat) társadalomra gyakorolt hatását. Ehhez a dimenzióhoz szorosan kapcsolódó fogalom a jóindulatú patriotizmus. A fogalom arra utal, hogy a közszolgálati dolgozók védelmet nyújtanak az állampolgárok számára az alapvető emberi jogokat figyelembe véve.

A fentiekhez Rainey és Steinbauer¹¹ hozzáteszik, hogy a PSM altruista viselkedési formákon keresztül jelenik meg, amelyek fő célja, hogy a társadalom, az állam és a nemzet érdekeit szolgálják. A szerzők altruista viselkedésnek tartják az önfeláldozást, aminek célja a csoport érdekeinek az előmozdítása. Emiatt szerintük a PSM egy belső motivációs rendszerként értelmezhető. Egyes esetekben a PSM ugyanolyan erőteljes motivációs tényezőnek tekinthető, mint a külső motivátorok, például a fizetés nagysága, vagy másfajta anyagi jutatok. A szerzők megjegyzik: a hatékonyan működő kormányzati szervek fő tulajdonságai, hogy az ott dolgozók magas PSM-mel jellemezhetők, motiváltak a feladatok megoldására és a szervezet missziójának a végrehajtására.

Számos közszolgálati foglalkozó nemzetközi tanulmány vizsgálta a szervezeti elköteleződés, a munkahelyi biztonság, a munkahelyi elégedettség, az észlelt társadalmi hatás, a Calling, és a közszolgálati motiváció kapcsolatát. Lentebb az előbbi fogalmakat ismeretjük részletesebben:

⁸ PERRY-WISE (1990): *i. m.* 4.

⁹ Uo.

¹⁰ Uo.

¹¹ RAINEY, Hal – STEINBAUER, Paula (1999): Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 9, No. 1. 1–32.

- Bullock és Stritch¹² szerint a szervezeti elköteleződés egy egyéni hajlam, ami összefüggésben áll a személy munkahelyi identitásával, illetve avval, hogy a személy pszichológiai értelemben mennyire azonosul a munkahelyével.
- Bullock és Stritch¹³ szerint az észlelt társadalmi hatás arra utal, hogy a munkavállalók (jelen esetben a közszolgálati szakemberek) által elvégzett munka milyen hatással bír a többi emberre és a társadalomra, illetve a munkavállalók ezt hogyan észlelik.
- A Callingnak a magyar nyelvű szakirodalomban nincsen általánosan elfogadott fordítása, ezért a továbbiakban mi az eredeti angol megnevezést fogjuk alkalmazni. Dik és Duffy¹⁴ így definiálták a fogalmat: a Calling egy gyakorlatias életfelfogásra törekvő transzcendens érzet, az egyén lát maga előtt célokat, életét értelmesnek találja, és ezt a motiváció elsődleges forrásának fogja fel.
- PSM (a fogalmat főntebb részletesebben ismertettük).
- Westover és Taylor¹⁵ szerint az utóbbi évtizedekben egyre több tanulmány vizsgálta a munkahelyi elégedettséget. Ennek ellenére a munkahelyi elégedettség és a PSM kapcsolatát kevés kutatás vizsgálta eddig. A munkahelyi elégedettség egy pozitív érzelmi állapotra utal, ami arra világít rá, hogy a munkavállaló a munkahelyén pozitívan értékeli. Ha a munkahely képes kielégíteni a munkavállaló igényeit, az megnöveli a dolgozó munkahelyi elégedettségét.
- Esser és Olsen¹⁶ szerint a munkahelyi biztonság arra utal, hogy a munkavállaló mennyire érzi biztonságosnak a munkahelyét, ami azért fontos, mivel a legtöbb esetben a munkavállalók munkája biztosítja számukra a fő bevételi forrást.

A magyar közigazgatás-tudományban a PSM-et eddig kevés tanulmány vizsgálta, azaz új kutatási területnek számít. A korábbi tanulmányok közül Hollósy-Vadász és Szabó cikke¹⁷ elméleti szempontból vizsgálta a PSM hazai adaptációs lehetőségét. Hollósy-Vadász¹⁸ a PSM és a munkahelyi elégedettség kapcsolatát vizsgálta egy önkormányzat esetében. Horváth

¹² BULLOCK, Justin – STRITCH, Justin – RAINEY, Hal (2015): International Comparison of Public and Private Employees' Work Motives, Attitudes, and Perceived Rewards. *Public Administration Review*, Vol. 75, No. 3. 479–489.

¹³ BULLOCK–STRITCH–RAINEY (2015): *i. m.* 12.

¹⁴ DIK, Bryan – DUFFY Ryan (2009): Calling and Vocation at Work Definitions and Prospects for Research and Practice. *The Counseling Psychologist*, Vol. 37, No. 3. 424–450.

¹⁵ WESTOVER, Jonathan – TAYLOR, Jeannette (2010): International differences in job satisfaction. The effects of public service motivation, rewards and work relations. *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 59, No. 8. 811–828.

¹⁶ ESSER, Ingrid – OLSEN, Karen (2012): Perceived Job Quality: Autonomy and Job Security within a Multi-Level Framework. *European Sociological Review*, Vol. 28, No. 4. 443–454.

¹⁷ HOLLÓSY-VADÁSZ Gábor – SZABÓ Szilvia (2016): A pszichológiai megközelítésű PSM paradigma jelentősége a magyar közszolgálatban. *Hadtudományi Szemle*, 9. évf. 2. sz. 163–174.

¹⁸ HOLLÓSY-VADÁSZ Gábor (2018): Public Service Motivation (PSM) and Job Satisfaction in Case of Hungarian Local Public Service. *AARMS*, Vol. 17, No. 1. 23–30.

és Hollósy-Vadász¹⁹ egy reprezentatív mintán a PLS-SEM útvonalelemzés-módszert alkalmazva létrehoztak egy magyar közszolgálati mintára adaptált PSM-modellt, illetve bizonyították, hogy a PLS-SEM kutatási módszertan eredményesen használható magyar közszolgálati mintán. (A PLS-SEM modellt részletesen a módszerek fejezetben ismertetjük.) A kutatók a vizsgálatukban Bullock, Stritch és Rainey²⁰ által kifejlesztett PSM-modellt használták, amit kiegészítettek a Calling koncepcióval. Horváth és Hollósy-Vadász²¹ modellje öt elemet tartalmazott, amelyek a szervezeti elköteleződés, a munkahelyi elégedettség, az észlelt társadalmi hatás, a motiváció és a Calling. A modell a munkahelyi elégedettség 60%-át képes megmagyarázni, vagyis azok a magyar közszolgálati dolgozók elégedettek a munkájukkal, akik motiváltak, elköteleződnek a szervezetük felé, a munkájuknak látják a társadalmi hatását, életcélokkal rendelkeznek. A modell szerint a szervezeti elköteleződés és a munkahelyi elégedettség között rendkívül erős a korreláció, ami felveti azt a kérdést, hogy a magyar közszolgálati mintán a két fogalom szétválasztható-e. A Calling indirekt és direkt módon (az indirekt és direkt hatásokról részletesebben a módszerek résznél írunk) is képes a munkahelyi elégedettséget befolyásolni. Szintén erős a korreláció a Calling és a szervezeti elköteleződés között, vagyis az egyénre minél inkább jellemző a gyakorlatias életfelfogás, annál inkább elköteleződik a munkahelyét jelentő közszolgálati szerv iránt.

A jelen tanulmányukban Horváth és Hollósy-Vadász²² által kifejlesztett modellt használjuk, illetve fejlesztjük tovább, oly módon, hogy új változóként a modellbe belevesszük a munkahelyi biztonságot. Bullock, Hansen és Houston²³ szerint a legtöbb empirikus kutatás azt támasztja alá, hogy a munkahelyi biztonság a közszolgálatban dolgozó szakemberek számára sokkal fontosabb, mint a versenyszférában munkát vállalóknak. Ezt kiegészíti Chen és Hsieh²⁴, akik szerint a munkahelyi biztonság az egyik fő oka annak, hogy a közszolgálati dolgozók a közszolgálatot választják a többi szférával ellentétben. Eredményeik alapján:

- a) A munkahelyi biztonságra törekvés pozitívan korrelál a PSM-mel.
- b) A magas fizetésre való törekvés negatívan korrelál a PSM-mel.
- c) A fizetéssel való elégedettség pozitívan korrelál a PSM-mel.
- d) A fizetéssel való elégedettség negatívan hat a PSM és a magas fizetésre való törekvés kapcsolatára (ez egy indirekt hatás, amiről részletesebben a módszerek fejezetben írunk).

¹⁹ HORVÁTH Zsuzsanna – HOLLÓSY-VADÁSZ Gábor (2018): Testing the Public Service Motivation and Calling in Hungary. *Acta Oeconomica Universitatis Selye*, Vol. 7, No. 2. 47–58.

²⁰ BULLOCK–STRITCH–RAINEY (2015): *i. m.* 12.

²¹ HORVÁTH–HOLLÓSY-VADÁSZ (2018): *i. m.* 19.

²² Uo.

²³ BULLOCK, Justin Bennett – HANSEN, Jesper Rosenberg – HOUSTON, David (2018): Sector differences in employees' perceived importance of income and job security: Can these be found across the contexts of countries, cultures and occupations? *International Public Management Journal*, Vol. 21, No. 2. 243–271.

²⁴ CHEN, Chung-An – HSIEH, Chih-Wei (2015): Does Pursuing External Incentives Compromise Public Service Motivation? Comparing the effects of job security and high pay. *Public Management Review*, Vol. 17, No. 8. 1190–1213.

A fentiekhez Ballart és Rico²⁵ hozzáteszi, hogy a munkahelyi biztonság különösen a világgazdasági válságot követően vált fontossá, amelynek során megemelkedett a fiatal munkanélküliek száma. A kérdőíves kutatásukban Spanyolországban tanuló, BA elsőéves hallgatók vettek részt összesen (n=1086). Eredményeik alapján: a PSM nem függ össze a szektor választásával és a munkahelyi biztonsággal, ami ellentmond a korábbi kutatási eredményeknek. További fontos eredményük, hogy az önfeláldozás dimenzióján a magasabb pontszámot elérők (ami a PSM egyik alapja) kevésbé törődtek a munkahelyi biztonsággal. A tanulmány eredményeinek a validitását erősen rontja, hogy nem közszolgálati dolgozók vettek benne részt, hanem elsőéves egyetemisták. (Ez azért fontos kitétel, mert a PSM-et alapvetően a közszolgálati dolgozók motiválására alkották meg, így egy egyetemista minta nem feltétlenül alkalmas egy PSM-vizsgálat lefolytatására, hiszen ők még nem kerültek be a közszolgálatba és nem hatott rájuk a közszolgálat sajátos szocializációja. Azt is fontos megjegyezni, hogy az egyetemista mintába olyan vizsgálati személyek is bekerülhetnek, akik a személyiségükből kifolyólag sokkal inkább alkalmasak arra, hogy a versenyszférában töltsenek be állásokat.)

Ahhoz, hogy a kutatás eredményeit árnyaltabban tudjuk értelmezni, szükséges pár szót ejteni a PSM korlátairól, illetve negatív hatásairól. A 2010-es években jelent meg egy új kifejezés a szakirodalomban: „*dark side of PSM*” (a PSM sötét oldala). Ritz, Brewer és Neumann²⁶ szerint a közigazgatási szakirodalom a PSM-nek számos pozitív aspektusa mellett negatív és semleges hatását is feltárta. A szerzők szerint ennek egyik oka lehet, hogy az elmúlt évtizedekben a közigazgatás-tudományon belül egyre több tanulmány kezdte el vizsgálni a PSM-et és annak esetleges korlátait. Az alábbiakban ilyen kutatásokat idézünk. Loon, Vandenabeele és Leisink²⁷ a holland közszolgálati szervezetek (például önkormányzatok) valamint a közszféra más területein működő szervezeteket (például iskolák) vonták be a vizsgálatukba. A vizsgálatba bevont szervezeteket két csoportba lehetett osztani.

- Az első csoportba kerültek azok a szervezetek, amelyek dolgozói kevésbé láthatták a munkájuk társadalmi hatását, mivel az ügyfelek változatlan formában kerültek át egy másik szervhez (például egy másik hivatalhoz), vagy ügyük végeztével távoztak a hivatalokból.
- A második csoportba kerültek a közszféra azon szervezetei, amelyekkel, ha az állampolgárok interakcióba kerültek, akkor egy jelentős változás történt. Ez a változás a legtöbb esetben a viselkedést érintette, de kiterjedhetett az állampolgár mentális vagy fizikai állapotára, például az iskolai évek alatt a diákok kompetenciái jelentősen fejlődtek.

²⁵ BALLART, Xavier – RICO, Guillem (2018): Public or nonprofit? Career preferences and dimensions of public service motivation. *Public Administration*, Vol. 96, No. 2. 404–420.

²⁶ RITZ, Adrian – BREWER, Gene A. – NEUMANN Oliver (2016): Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook. *Public Administration Review*, Vol. 76, No. 3. 414–426.

²⁷ LOON, Nina Mari van – VANDENABEELE, Wouter – LEISINK, Peter (2015): On the bright and dark side of public service motivation: the relationship between PSM and employee wellbeing. *Public Money & Management*, Vol. 35, No. 5. 349–356.

Eredményeik alapján az első csoportba tartozó szervek esetében a PSM áttételesen megnövelte a munkavállalók kiégésnek a valószínűségét, mivel a magas PSM-szint hatására többet munkát vállaltak, ami mentálisan túlterhelte őket. A második csoportba tartozó szervek esetében a PSM megemelte a frusztrációs szintjüket, abban az esetben, ha olyan munkát kellett végezniük, amelyben azt érezték, hogy nem tudnak hozzájárulni a társadalom fejlődéséhez, ami hosszú távon szintén kiégéshez vezetett.

Giauque, Ritz, Varone és Anderfuhren-Biget²⁸ a svájci közigazgatás esetében kutatta a PSM és a vörös vonal negatív hatásait a munkahelyi elégedettségre. A vörös vonal kifejezés olyan szabályokra és procedúrákra utal a közszolgálaton belül, amelyek nemkívánatos munkahelyi szituációkat teremtenek. Ezek közvetett módon csökkentik a dolgozók munkahelyi elégedettségét. A kutatók bevontak még egy változót, a lemondási elégedettséget (angolul Resigned satisfaction, a magyar közigazgatási szakirodalomban a fogalomnak nincs elfogadott fordítása, ezért a továbbiakban lemondási elégedettségként hivatkozunk rá). A lemondási elégedettség a munkahelyi elégedettség egyik specifikus fajtája. A lemondási elégedettség arra a mentális állapotra vonatkozik, amikor a munkavállaló erőteljes diszkrépanciát érez a saját személyes céljainak a megvalósulása és az aktuális munkahelyi helyzete között, vagyis: az aktuális munkahelyi helyzet gátolja őt, abban, hogy a szakmai céljait megvalósítsa. A kutatási eredmények alapján a vörös vonal és a felmondás közötti direkt pozitív kapcsolatra a PSM-nek a közérdek iránti elköteleződés faktora moderáló hatással bírt. Azaz, a fentebb említett PSM-faktor csökkentette a vörös vonal erejét a felmondásra vonatkozóan, vagyis csökkentette annak a valószínűségét, hogy a munkavállaló felmondjon. A közpolitika iránti érdeklődés PSM-faktornak nem volt ilyen hatása. A kutatók szerint a másik két PSM-faktor az együttérzés és az önfeláldozás a felmondás fontos elemeinek tekinthetők, azaz ez a két PSM-faktor nem csökkentette a felmondás valószínűségét. A jövőben fontos lenne kutatásokkal feltárni a PSM nemkívánatos hatásait is.

A fentebb idézett kutatások a PSM negatív hatásait európai országokban vizsgálták. A lentebb tanulmány az ázsiai Pakisztánban készült. Quratulain és Khan²⁹ a vizsgálatba kormányzati szerveknél dolgozó közigazgatási szakembereket vontak be. A kutatók a vörös vonal, a lemondási elégedettség, a PSM, a negatív munkavállalói attitűdök és a negatív viselkedésváltozók közötti kapcsolatot tesztelték. A kutatók a negatív munkavállalói attitűdök és a negatív viselkedésformák alatt olyan munkavállalói attitűdöket és viselkedésformákat értettek, amelyek a szervezetre káros hatással voltak, például a munkahely váltásának a szándéka, a motivációhiány, a munkahelyi stressz vagy a munkahellyel szembeni elégedetlenség. Eredményeik alapján a vörös vonal indirekt hatással bírt a munkavállalók negatív attitűdjeire és viselkedési szándékaira. A magas PSM-szinttel rendelkező személyek esetében a vörös vonal a felmondási elégedettségen keresztül indirekt hatással bírt

²⁸ GIAUQUE, David, et al. (2012): Resigned but satisfied: The negative impact of public service motivation and red tape on work satisfaction. *Public Administration*, Vol. 90, No. 1. 175–193.

²⁹ QURATULAIN, Samina – KHAN, Abdul Karim (2013): Red Tape, Resigned Satisfaction, Public Service Motivation, and Negative Employee Attitudes and Behaviors: Testing a Model of Moderated Mediation. *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 35, No. 4. 307–332.

az észlelt stressz szintjére és a munkahelyváltási szándékra. A magas PSM-szinttel rendelkező személyek esetében a vörös vonal direkt hatással bírt a visszatartó viselkedésre. (A visszatartó viselkedést szinte alig vizsgálják a közigazgatásban. Olyan viselkedési formákra vonatkozik, amikor a közigazgatásban dolgozó tisztviselők szándékosan fogják vissza a teljesítményüket például indokolatlan távolmaradás a munkától.) A kutatók szerint a PSM kondicionális változónak tekinthető a vörös vonal, a negatív munkavállalói attitűdök és a viselkedési formák kapcsolatában, vagyis: ha magas a közigazgatási dolgozó PSM-szintje akkor lesz a fentebb említett változók közötti kapcsolat szignifikáns. A fentiek alapján a magas PSM-szint súlyosbítja a vörös vonal negatív hatását, ami áttételesen megemeli a felmondás valószínűségét. A vörös vonalnak tekinthető procedurális korlátozások frusztrációt okoznak, mind a magas, mind az alacsony PSM-szinttel jellemezhető személyek esetében is. Ezért a közigazgatási vezetőknek csökkenteniük kellene a procedurális szabályokat, és a beosztottakat támogatni kellene az önálló döntések meghozatalában és a szakmai fejlődésükben.

2. A KUTATÁS CÉLJA ÉS A HIPOTÉZISEK

A magyar szakirodalomban eddig kevés kutatás vizsgálta a PSM működését, így jelenleg a magyar közszolgálat esetében egyetlen PSM-modell³⁰ áll rendelkezésre. Emiatt a kutatásunk egy exploratív vizsgálatnak tekinthető. Az exploratív jellegből adódóan a már meglévő Horváth és Hollósy-Vadász³¹ által megalkotott modellt fejlesztjük tovább, oly módon, hogy az eredeti modellt kiegészítjük egy új változóval, a munkahelyi biztonsággal. A kutatás során az alábbi hipotéziseket teszteltük:

- H(1) szerint: a modellbe sikeresen beilleszthető a munkahelyi biztonság, új változóként.
- H(2) szerint: a munkahelyi biztonság direkt és indirekt kapcsolatban áll a modellben tesztelt többi változóval (direkt és indirekt hatást a módszerek fejezetben ismertetjük részletesebben).

3. MÓDSZEREK

A vizsgálat exploratív jellegéből fakadóan egy korábbi nemzetközi kutatás magyarországi adatbázisán hajtunk végre másodelemzést, azaz retrospektív módszertant alkalmazunk. Ennek során az ISSP (International Social Survey Programme) 2015. évi munkaorientáció³²-felmérésének Magyarországra vonatkozó reprezentatív adatbázisát használjuk.

³⁰ HORVÁTH–HOLLÓSY-VADÁSZ (2018): *i. m.* 19.

³¹ Uo.

³² ISSP Research Group (2017). *International Social Survey Programme: Work Orientations IV – ISSP 2015*. GESIS Data Archive, Cologne. ZA6770 Data file Version 2.1.0.

Az adatbázis összesen (n=1005) magyar személy választát tartalmazza. A további statisztikai elemzésbe mi csak azokat a válaszadókat vonjuk be, akik a vizsgálat idején, vagyis 2015-ben aktív munkavállalóként dolgoztak, így (n=564) személy választát elemezzük, közülük (n=250) (44,3%) férfi és (n=314) (55,7%) nő. A minta átlagéletkora (m=50,42; SD=10,837). (n=141) személy dolgozott a közszolgálatban. A továbbiakban mi csak a közszolgálatban dolgozók válaszait elemezzük.

A kutatásban a PLS-SEM (Partial Least Squares – Structural Equation Modeling; magyarul: parciális legkisebb négyzetek – strukturális egyenlet-modell) módszert használjuk, ami egy útvonalelemzés. Kovács és Bodnár³³ szerint az útvonalelemzés statisztikai alapja a regresszióelemzés. Kazár³⁴ megemlíti, hogy a szakirodalom a strukturális egyenlet-modellek két fajtáját különbözteti meg: a kovarianciaalapúakat és a varianciaalapúakat. Az utóbbi csoporthoz tartozik a PLS-SEM módszer. Az előbb idézett szerző szerint a strukturális egyenlet-modelleket (amilyen a PLS-SEM is) a látens változók vizsgálatára fejlesztették ki. A látens változók olyan elméleti konstrukciók, amelyeket közvetlenül nem tudunk mérni, csak más változókon keresztül, ezeket nevezzük manifeszt változóknak, vagy indikátoroknak. Ehhez használjuk a faktorelemzést. A fentiek alapján a modell képes faktorelemzéssel látens változókat létrehozni és az azok közötti kapcsolatot regresszió elemzéssel vizsgálni. A nemzetközi kutatások ezt a módszert gyakran használják, Magyarországon az elmúlt pár évtizedben jelent meg. Kovács és Bodnár³⁵ szerint a modellben a különböző változók közötti kapcsolatokat a korrelációs együttható mutatja meg. A modellben a változók között lehetnek direkt és indirekt kapcsolatok. A direkt kapcsolat két változó közötti közvetlen kapcsolatra utal, míg az indirekt arra utal, hogy az egyik változó a másikra egy harmadik változón keresztül közvetve fejt ki a hatását. A kutatók szerint a modell másik előnye, hogy nem kívánja meg a normál eloszlást és kis elemszámú mintán is futtatható.

Kazár³⁶ szerint a modellel tesztelhetők exogén és endogén látens változók is. Az exogén változók a független változók, az endogén változók a függő változók. Az exogén változókat mindig magyarázó változónak tekintjük. Az endogén változók lehetnek célváltozók, illetve más endogén változók esetében magyarázó változók is. A szerző a látens változók és az indikátorok kapcsolata alapján megkülönböztet reflektív és formatív mérési modelleket. A reflektív mérési modellekben az indikátorok a látens változók okozatai. A formatív mérési modellekben az indikátorok a látens változók okai.

³³ KOVÁCS Péter – BODNÁR Gábor (2016): Az endogén fejlődés értelmezése vidéki térségekben PLS-útelemzés segítségével. *Statisztikai Szemle*, 94. évf. 2. sz. 143–161.

³⁴ KAZÁR Klára (2014): A PLS-útelemzés és alkalmazása egy márkaközösség pszichológiai érzetének vizsgálatára. *Statisztikai Szemle*, 92. évf. 1. sz. 33–52.

³⁵ KOVÁCS–BODNÁR (2016): *i. m.* 28.

³⁶ KAZÁR (2014): *i. m.* 29.

Mitev és Kelemen³⁷ szerint a konvergenciaérvényességet a standardizált faktorsúlyokkal mérhetjük, amik a Cronbach-alfa értékekben jelennek meg. A Cronbach-alfa értéket 0,7 felett tekinthetjük elfogadhatónak. „a konvergencia érvényesség teljesülésére használt mutató az AVE (átlagos kivonatolt variancia)”,³⁸ ennek az értéknek meg kell haladnia a 0,5-ös szintet. A diszkriminancia érvényességét a Fornell és Larcker próbával mérhetjük, a próba szerint „az AVE mutatónak minden esetben nagyobbak kell lennie, mint a konstrukciók közti korreláció négyzete”.³⁹

Kovács⁴⁰ szerint a modell eredményeit az útdiagramon is ábrázolhatjuk. A diagramon minden látens függő változóra nyilak mutatnak, más látens változók felől. A látens változókból a nyilak mutathatnak megfigyelt magyarázó változók felé is, utalva a látens kapcsolatra. A nyilak eredhetnek a látens magyarázó változókból és mutathatnak a látens eredményváltozók irányába. A látens változókat körökkel jelöljük, a megfigyelt változókat négyzetekkel.

4. EREDMÉNYEK

A statisztikai elemzés első lépéseként a minta konvergencia- és diszkriminanciaérvényességét teszteltük, lásd 1. táblázat és 2. táblázat. A konvergencia és diszkriminanciaérvényesség is megfelel a szakirodalmi elvárásoknak.

1. táblázat • A minta konvergenciaérvényessége.

(Forrás: saját szerkesztés)

| Változó neve | Cronbach-alfa | AVE |
|--------------------------|---------------|-------|
| Calling | 1.000 | 1.000 |
| Munkahelyi biztonság | 0.788 | 0.560 |
| Szervezeti elköteleződés | 0.790 | 0.585 |
| Észlelt társadalmi hatás | 0.745 | 0.512 |
| Munkahelyi elégedettség | 0.851 | 0.757 |

³⁷ MITEV Ariel – KELEMEN-ERDŐS Anikó (2017): Romkocsmá mint bricolage: Élmenyközpontú szolgáltatásérték-teremtés a romkocsmákban. *Turizmus Bulletin*, 17. évf. 1–2. sz. 26–33.

³⁸ MITEV-KELEMEN-ERDŐS (2017): *i. m.* 30., 32.

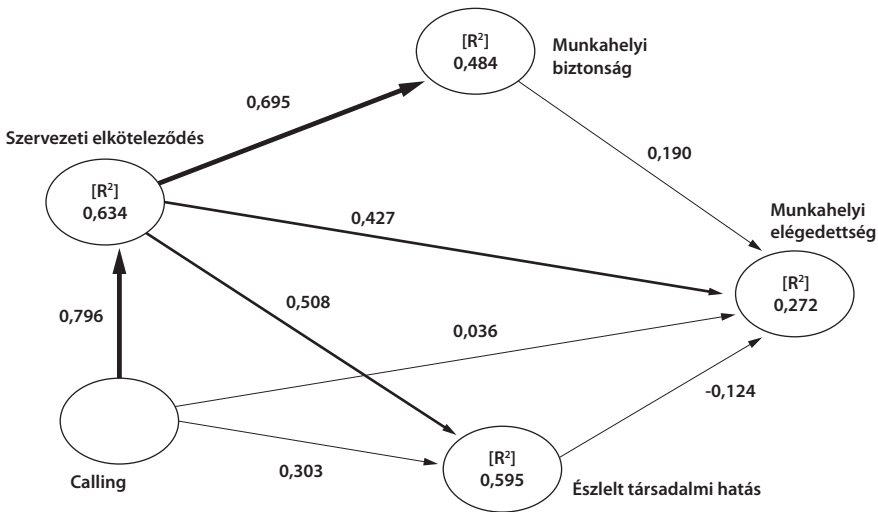
³⁹ Uo.

⁴⁰ KOVÁCS Attila (2015): Strukturális egyenletek modelljének alkalmazása a Közös Agrárpolitika 2013-as reformjának elemzésére. *Statisztikai Szemle*, 93. évf. 8–9. sz. 801–822.

2. táblázat • A minta diszkriminanciaérvényessége
(Forrás: saját szerkesztés)

| Fornell-Larcker próba | | | | | |
|--------------------------|---------|----------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | Calling | Munkahelyi biztonság | Munkahelyi elégedettség | Szervezeti elköteleződés | Észlelt társadalmi hatás |
| Calling | 1,000 | | | | |
| Munkahelyi biztonság | 0,447 | 0,749 | | | |
| Munkahelyi elégedettség | 0,373 | 0,449 | 0,870 | | |
| Szervezeti elköteleződés | 0,796 | 0,695 | 0,494 | 0,765 | |
| Észlelt társadalmi hatás | 0,708 | 0,429 | 0,302 | 0,749 | 0,716 |

A fentebb ismertetett változókból modellt hoztunk létre, amelyet az 1. ábra szemléltet. Az ábrákon a változók közötti nyilak mutatják az utakat, a nyilak vastagságával szemléltetjük a változók közötti korrelációk erősségét.



1. ábra • A Calling, a szervezeti elköteleződés, a munkahelyi biztonság, a munkahelyi elégedettség és az észlelt társadalmi hatás útvonalelemzése.
(Forrás: saját szerkesztés)

A modellben nagyon erős a korreláció a Calling és a szervezeti elköteleződés, a szervezeti elköteleződés és a munkahelyi biztonság között. Közepes a korreláció a szervezeti elköteleződés és az észlelt társadalmi hatás között. Jelentős még a korreláció a szervezeti

elköteleződés és a munkahelyi elégedettség között. A modellben a Calling az egyedüli magyarázó változó, a munkahelyi elégedettség az egyedüli célváltozó. A modellben a többi változó cél- és magyarázó változó is. A Calling a szervezeti elköteleződésen keresztül erőteljesen hat a munkahelyi biztonságra. A szervezeti elköteleződés direkt hatással bír a munkahelyi elégedettségre és az észlelt társadalmi hatásra.

Ezt követően bootstrapping-eljárást használtunk, amivel a változók közötti utak szignifikanciáját vizsgáltuk. Az eljárás során a mérés pontosságát becsüljük meg oly módon, hogy a megfigyelt mintából újabb véletlen mintákat veszünk, és megbecsüljük azok statisztikai jellemzőit (például varianciákat, konfidenciaintervallumokat). A bootstrapping elemzést a 3. táblázat szemlélteti.

3. táblázat • A bootstrapping-elemzés eredménye
(Forrás: saját szerkesztés)

| Tényezőpárok tesztelése | Eredeti minta | Átlag (M) | Szórás (SD) | T statisztika | P értéke |
|---|---------------|-----------|-------------|---------------|----------|
| Calling → Szervezeti elköteleződés | 0.796*** | 0.795 | 0.044 | 18.028 | 0.000 |
| Calling → Észlelt társadalmi hatás | 0.303** | 0.305 | 0.151 | 2.010 | 0.045 |
| Calling → Munkahelyi elégedettség | 0.036 | 0.067 | 0.910 | 0.040 | 0.968 |
| Munkahelyi biztonság → Munkahelyi elégedettség | 0.190 | 0.192 | 1.071 | 0.177 | 0.860 |
| Szervezeti elköteleződés → Munkahelyi biztonság | 0.695*** | 0.700 | 0.077 | 9.091 | 0.000 |
| Szervezeti elköteleződés → Észlelt társadalmi hatás | 0.508** | 0.509 | 0.154 | 3.305 | 0.001 |
| Szervezeti elköteleződés → Munkahelyi elégedettség | 0.427 | 0.416 | 2.374 | 0.180 | 0.857 |
| Észlelt társadalmi hatás → Munkahelyi elégedettség | 0.124 | 0.150 | 0.951 | 0.131 | 0.896 |

A következő lépésben mediációs vizsgálatot végeztünk, amivel az indirekt hatásokat teszteltük. Ennek során az összes lehetséges utat teszteljük, amelyek az egyik függőváltozóból elvezetnek egy másik változóba. Ennek következtében a közbeeső változók hatása ismeretlen marad. A közbeeső változók hatása kutatási szempontból fontos, hiszen a különböző csoportok gyakran e változók mentén különböznek, ezeket nevezzük specifikus indirekt hatásoknak. A mediációs elemzésünket a 4. táblázat szemlélteti, amiben VAF a megmagyarázott varianciára utal.

4. táblázat • A Calling speciális indirekt hatásai
(Forrás: saját szerkesztés)

| Változók összefüggése | Teljes indirekt hatás | Bootstrapping szignifikancia | Teljes hatás | Bootstrapping szignifikancia | VAF% |
|---|-----------------------|------------------------------|--------------|------------------------------|------|
| Calling → Szervezeti elköteleződés → Észlelt társadalmi hatás | 0,403 | 2.847 | 0,705 | 10.854 | 57% |
| Calling → Szervezeti elköteleződés → Munkahelyi biztonság → Munkahelyi elégedettség | 0,109 | 1.618 | 0,393 | 3.484 | 28% |

5. MEGVITATÁS

Kutatásunkban a Horváth és Hollósy-Vadász⁴¹ által alkotott modellt fejlesztettük tovább. Az eredményeink szerint a modellbe sikeresen beilleszthető új változóként a munkahelyi biztonság, amivel igazoltuk a H(1) hipotézist. A modell 48%-át tudja megmagyarázni a munkahelyi biztonság, ami jelentősnek tekinthető. A munkahelyi biztonsággal erőteljesen korrelál a szervezeti elköteleződés, vagyis a munkavállaló minél inkább elkötelezett a munkahelye iránt, annál inkább gondolja, úgy, hogy a munkahelye stabilitást és biztonságot tud nyújtani számára.

A Callingnak nincsen se direkt, se indirekt kapcsolata a munkahelyi biztonsággal. A mediációs elemzés alapján a Calling indirekt kapcsolatban áll az észlelt társadalmi hatással, valamint a munkahelyi elégedettséggel. Az előbbi esetében a megmagyarázott variancia 50% felett van, míg az utóbbi esetében 30%-hoz van közel. Ebből következik, hogy a Calling és a szervezeti elköteleződés az észlelt társadalmi hatás magyarázó változói, vagyis: a közszolgálati dolgozóra minél inkább jellemző a Calling és a szervezete iránti lojalitás, annál inkább látja, hogy az elvégzett munkája miként járul hozzá a társadalom jóllétéhez. A Calling a munkahelyi elégedettségére gyakorolt indirekt hatása miatt azok a közszolgálati dolgozók lesznek elégedettek a munkahelyükkel, akik elkötelezettek a munkahelyük iránt, illetve stabilnak érzik az állásukat. Ezzel az eredménnyel alátámasztjuk a korábban Horváth és Hollósy-Vadász⁴² által alkotott modellt, amiben a Calling szintén közvetett hatással bírt a munkahelyi elégedettségre.

⁴¹ HORVÁTH–HOLLÓSY-VADÁSZ (2018): i. m. 19.

⁴² Uo.

A bootstrapping-elemzés alapján a munkahelyi biztonság egyedül a szervezeti elköteleződéssel áll látens kapcsolatban, ebből következnek: a munkahelyi biztonság beilleszthető a modellbe, de az indirekt hatásokat tekintve a teljes modellre a hatása nem jelentős. Ugyanakkor a munkahelyi biztonság direkt hatását tekintve erőteljesen korrelál a szervezeti elköteleződéssel, amiből következnek: a közszolgálati dolgozó minél inkább stabilnak gondolja az állását, annál inkább megnő az elköteleződése az adott közszolgálati szerv irányába. A bootstrapping-elemzés további fontos eredménye, hogy a Calling a modellen belül kettő változóval is (a szervezeti elköteleződés és az észlelt társadalmi hatás) indirekt kapcsolatban áll, azaz: a Calling képes befolyásolni a közszolgálati dolgozó percepcióját abban a tekintetben, hogy az elvégzett munkáját a társadalom szempontjából mennyire tartja hasznosnak, szükségszerűnek. Ezek az empirikus eredmények azt is alátámasztják, hogy a Calling a PSM-konceptióba, mint önálló változó beilleszthető, annak ellenére, hogy Thompson és Christensen⁴³ szerint a Calling inkább az egyénekre fókuszál, míg a PSM egy kommunális elmélet. A bootstrapping-elemzés alapján a szervezeti elköteleződés a direkt kapcsolat mellett indirekten is tudja befolyásolni az észlelt társadalmi hatás változót. A munkahelyi biztonság szintén direkt kapcsolat mellett indirekten is tudja befolyásolni az észlelt társadalmi hatás változót. Az eredményeink összességében nem támasztják alá a H(2) hipotézist, ugyan a munkahelyi biztonság direkt, illetve indirekt kapcsolatban is áll a szervezeti elköteleződéssel és az észlelt társadalmi hatással, de a Callinggal már nem áll kapcsolatban. A fentebb ismertetett PSM-modell a szervezeti elköteleződés 63%-át tudja megmagyarázni, aminek alapján a magyar közszolgálatban azok a személyek lesznek elkötelezettek, akik látanak maguk előtt életcélokat, tudják, hogy az elvégzett munkájuk hogyan járul hozzá a közjő megteremtéséhez, ennek következtében biztonságosnak ítélik meg az állásukat.

Hazafi⁴⁴ szerint a munkaerőpiac a közszolgálat számára kínálat jellegű, azaz azok a személyek kerülnek be a közszolgálatba, akik kiszorultak a versenyszférából. Szakács⁴⁵ szerint a fiatal Y és Z generáció tagjai könnyen váltanak munkahelyet ezzel együtt szférát is, ha a másik szektor előnyösebb feltételeket tud nekik kínálni. Ehhez hozzáteszük, hogy a korábban hivatkozott Hazafi egy másik cikkében⁴⁶ megemlíti: 2016-ban a versenyszférában 19%-kal voltak magasabbak az átlagfizetések, mint a közszférában. A szerző szerint a bérkülönbségek az elindult életpályák ellenére is megmaradtak. A fentebb említettek mind olyan tényezők, amelyek csökkentik a közszolgálat munkaerőpiaci versenyképességét, illetve negatívan hathatnak a közszolgálati szakemberek motivációjára. Úgy véljük, ezen a helyzeten részben segíthetne, ha a fentebb kidolgozott, és statisztikai módszerekkel

⁴³ THOMPSON, Jeffery – CHRISTENSEN, Robert (2018): Bridging the Public Service Motivation and Calling Literatures. *Public Administration Review*, Vol. 78, No. 3. 444–456.

⁴⁴ HAZAFI Zoltán (2015): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. *Hadtudomány*, 25. e. ksz. 12–20.

⁴⁵ SZAKÁCS Gábor (2013): *A közszolgálat személyi állományának összetételéről, a vezetőkről és a munkahelyi mobilitásról*. Köszolgálati Humán Tükör 2013. Budapest. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

⁴⁶ HAZAFI Zoltán (2017): A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM-fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 48–83.

a magyar közszolgálatra adaptált PSM-modellt a magyar közszolgálati szervek kísérleti jelleggel bevezetnék, illetve a későbbiek során fokozatosan elterjedne az integrált emberierőforrás-gazdálkodás keretei között. Ehhez szükséges még az eredeti Horváth és Hollósy-Vadász⁴⁷ által kifejlesztett modell további tesztelése, finomhangolása, illetve annak a vizsgálata, mely változókat érdemes még bevonni, és azok hogyan változtatják meg a modellt.

A hazai közszolgálati gyakorlatban a kutatási eredmények szintén felhasználhatók:

1. Sikertelen azonosítani azokat a faktorokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a közszolgálati dolgozókat eredményesen lehessen motiválni, és hosszú távon elköteleződjenek a közszolgálat iránt.
2. A közszolgálati integrált emberierőforrás-menedzsmenten belül a toborzás és kiválasztás során érdemes lenne külön megvizsgálni, hogy a jelentkezőkre mennyire jellemző a PSM. Ezzel a módszerrel a közszolgálatba olyan dolgozók kerülnének, akikre már a közszolgálati munkavégzés sajátos, társadalmat szolgáló jellege is motiválóan hatna.
3. Ezeken túl tanácsos lenne tréningek során felhívni a dolgozók figyelmét a munkájuk társadalmi hatásaira, illetve erősíteni az elkötelezettségüket a munkahelyük iránt, hogy hosszú távon is a közszolgálatban maradjanak.
4. A közszolgálat számára fontos, hogy a tisztviselők hosszú távon köteleződjenek el a közszolgálati szervek iránt. Az általunk megalkotott modell alapján a szervezet iránti elköteleződés erősen korrelál a munkahelyi biztonsággal és a Calinggal, vagyis, ha a közszolgálati tisztviselő lát maga előtt értelmes feladatokat, munkáját érdekesnek tartja, valamint munkahelyét biztosnak érzi, akkor azzal jelentősen növelhető az elköteleződése.
5. A fentiekből következik, hogy a közszolgálati vezetőknek az elköteleződés növelése érdekében érdemes azt éreztetni a dolgozókkal, hogy a munkahelyük biztos, illetve az állásuk stabil, kiszámítható. Ezek mellett olyan feladatokat érdemes adni a dolgozóknak, amelyek elvégzését érdekesnek, és szakmailag is inspirálóknak tartanak.

Az elméleti bevezetőben említettük, hogy a PSM-nek a közszolgálaton belül negatív hatásai is vannak, például megemeli a kiégés valószínűségét⁴⁸ és nem minden egyes PSM-faktor csökkenti a felmondás valószínűségét.⁴⁹ Ezeket a korlátokat szem előtt kell tartani a magyar PSM-modell megalkotásakor is. A jövőbeni kutatásoknak mindenképpen meg kellene azt vizsgálniuk, hogy a magyar közszolgálatban a PSM alkalmazása jár-e nemkívánatos negatív hatásokkal, ha igen, milyenekkel és azok hogyan csökkenthetők az integrált emberierőforrás-gazdálkodás eszközeivel. Ennek keretében meg kellene vizsgálni egy nagyobb mintán, hogy a magyar közszolgálati tisztviselők esetében a motiváció erősítése áttételesen

⁴⁷ HORVÁTH – HOLLÓSY-VADÁSZ (2018): *i. m.* 19.

⁴⁸ LOON–VANDENABEELE–LEISINK (2015): *i. m.* 27.

⁴⁹ GIAUQUE et al. (2012): *i. m.* 28.

nem növelné-e meg a kiegészés valószínűségét azáltal, hogy a munkavállalók többletmunkát is elvégeznek, ami mentális értelemben kimerülést idézhet elő náluk.

Ebben a cikkben egy általános közszolgálati PSM-modellt hoztunk létre, ami nincsen adaptálva az egyes közszolgálati hivatásrendekre. A jövőben érdemes lenne megvizsgálni, vajon a közszolgálat egyes hivatásrendjeiben munkát vállalókat milyen eltérő eszközökkel lehet motiválni. Azt is érdemes lenne vizsgálni, hogy a különböző hivatásrendek eltérő szervezeti kultúrája, milyen változtatásokat tesz szükségessé az általunk megalkotott modellben.

A munkaerőpiaci versenyképesség megtartása és növelése érdekében a hazai közszolgálatnak alkalmazkodnia kell a megváltozó munkaerőpiachoz, amihez eredményesen járulhat hozzá a PSM kutatása és alkalmazása. Jelenleg is számos területen változik a hazai munkaerőpiac. Ezek közül a tanulmányunk szempontjából kiemelkedő, hogy a munkaerőpiacon előtérbe kerültek a nem kognitív készségek. Fazekas⁵⁰ szerint a fejlett országok munkaerőpiacain az elmúlt időszakban jelentős változások történtek. Ezek a változások érintették az elvégzendő feladatok jellegét és az ezekhez kapcsolódó kompetenciákat is. A tanulmány írója szerint a jelenleg is változó munkaerőpiaci környezetben egyre fontosabbá válik a nem kognitív készségek fejlesztése, például a közösség szolgálata. Ezeket a nem kognitív készségeket eredményesen lehet fejleszteni felnőttkorban is. Úgy véljük, hogy a nem kognitív készségek fejlesztése a közszolgálat számára is kiemelkedő jelentőséggel bír. Ennek egyik fontos elemének tartjuk a hazai közszolgálati tisztviselők motivációjának a fejlesztését, amihez eredményesen járulhat hozzá a cikkben bemutatott PSM-modell alkalmazása. Az előbb idézett Fazekas⁵¹ egy másik cikkében felhívja a figyelmet: azok a munkahelyek, amelyek érzelmileg stabil, a változásokra nyitott, kooperálni képes munkaerőt alkalmaznak „*kevésbé vannak kitéve az új technológiák munkaerő-kiszorító hatásának*”.⁵² Ha a közszolgálat a PSM alkalmazásával eredményesen tudja fejleszteni azokat a nem kognitív készségeket, amelyekre a közszolgálati tisztviselőknek szükségük van, akkor azzal egyben a saját munkavállalóit is meg tudja védeni attól, hogy kiszoruljanak a munkaerőpiacról, ami egyben növeli a munkahelyi biztonság érzetét is, ezzel erősítve az elköteleződést.

⁵⁰ FAZEKAS Károly (2017): *Nem kognitív készségek kereslete és kínálata a munkaerőpiacon*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézete.

⁵¹ FAZEKAS Károly (2018): Nem-kognitív készségek hiánya a munkaerőpiacon. *Magyar Tudomány*, 179. évf. 1. sz. 24–36.

⁵² FAZEKAS (2018): *i. m.* 51., 33.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALLART, Xavier – RICO, Guillem (2018): Public or nonprofit? Career preferences and dimensions of public service motivation. *Public Administration*, Vol. 96, No. 2. 404–420. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12403>
2. BULLOCK, Justin Bennett – HANSEN, Jesper Rosenberg – HOUSTON, David (2018): Sector differences in employee's perceived importance of income and job security: Can these be found across the contexts of countries, cultures and occupations? *International Public Management Journal*, Vol. 21, No. 2. 243–271. DOI: <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1425226>
3. BULLOCK, Justin – STRITCH, Justin – RAINEY, Hal (2015): International Comparison of Public and Private Employees' Work Motives, Attitudes, and Perceived Rewards. *Public Administration Review*, Vol. 75, No. 3. 479–489. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12356>
4. BREWER, Gene – SELDEN COLEMAN, Sally (1998): Whistle blowers in the federal civil service: new evidence of the public service ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 3. 413–439. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024390>
5. CHEN, Chung-An – HSIEH, Chih-Wei (2015): Does Pursuing External Incentives Compromise Public Service Motivation? Comparing the effects of job security and high pay. *Public Management Review*, Vol. 17, No. 8. 1190–1213. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.895032>
6. DIK, Bryan – DUFFY Ryan (2009): Calling and Vocation at Work Definitions and Prospects for Research and Practice. *The Counseling Psychologist*, Vol. 37, No. 3. 424–450. DOI: <https://doi.org/10.1177/0011000008316430>
7. ESSER, Ingrid – OLSEN, Karen (2012): Perceived Job Quality: Autonomy and Job Security within a Multi-Level Framework. *European Sociological Review*, Vol. 28, No. 4. 443–454. DOI: <https://doi.org/10.1093/esr/jcr009>
8. FAZEKAS Károly (2017): *Nem kognitív készségek kereslete és kínálata a munkaerőpiacon*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézete.
9. FAZEKAS Károly (2018): Nem-kognitív készségek hiánya a munkaerőpiacon. *Magyar Tudomány*, 179. évf. 1. sz. 24–36. DOI: <https://doi.org/10.1556/2065.179.2018.1.3>
10. GIAUQUE, David – RITZ, Adrian – VARONE, Frédéric – ANDERFUHREN-BIGET, Simon (2012): Resigned but satisfied: The negative impact of public service motivation and red tape on work satisfaction. *Public Administration*, Vol. 90, No. 1. 175–193. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01953.x>
11. HAZAFI Zoltán (2015): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. *Hadtudomány*, 25. évf. e. ksz. 12–20.
12. HAZAFI Zoltán (2017): A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM-fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 48–83.

13. HOLLÓSY-VADÁSZ Gábor – SZABÓ Szilvia (2016): A pszichológiai megközelítésű PSM paradigma jelentősége a magyar közszolgálatban. *Hadtudományi Szemle*, 9. évf. 2. sz. 163–174.
14. HOLLÓSY-VADÁSZ Gábor (2018): Public Service Motivation (PSM) and Job Satisfaction in Case of Hungarian Local Public Service. *AARMS*, Vol. 17, No. 1. 23–30.
15. HORVÁTH Zsuzsanna – HOLLÓSY-VADÁSZ Gábor (2018): Testing the Public Service Motivation and Calling in Hungary. *Acta Oeconomica Universitatis Selye*, Vol. 7, No. 2. 47–58.
16. ISSP Research Group (2017). *International Social Survey Programme: Work Orientations IV – ISSP 2015*. GESIS Data Archive, Cologne. ZA6770 Data file Version 2.1.0. DOI: <https://doi.org/10.4232/1.12848>
17. KAZÁR Klára (2014): A PLS-útelemzés és alkalmazása egy márkaközösség pszichológiai érzetének vizsgálatára. *Statisztikai Szemle*, 92. évf. 1. sz. 33–52.
18. KOVÁCS Attila (2015): Strukturális egyenletek modelljének alkalmazása a Közös Agrárpolitika 2013-as reformjának elemzésére. *Statisztikai Szemle*, 93. évf. 8–9. sz. 801–822.
19. KOVÁCS Péter – BODNÁR Gábor (2016): Az endogén fejlődés értelmezése vidéki térségekben PLS-útelemzés segítségével. *Statisztikai Szemle*, 94. évf. 2. sz. 143–161. DOI: <https://doi.org/10.20311/stat2016.02.hu0143>
20. LOON, Nina Mari van – VANDENABEELE, Wouter – LEISINK, Peter (2015): On the bright and dark side of public service motivation: the relationship between PSM and employee wellbeing. *Public Money & Management*, Vol. 35, No. 5. 349–356. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1061171>
21. MIHALCIOIU, Raluca-Marilena (2011): Public service motivation. *EIRP Proceedings*, Vol. 6, 834–838.
22. MITEV Ariel – KELEMEN-ERDŐS Anikó (2017): Romkocsmá mint bricolage: Élményközpontú szolgáltatásérték-teremtés a romkocsmákban. *Turizmus Bulletin*, 17. évf. 1–2. sz. 26–33.
23. PERRY, James – WISE, Lois Recascino (1990): The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 3. 367–373. DOI: <https://doi.org/10.2307/976618>
24. QURATULAIN, Samina – KHAN, Abdul Karim (2013): Red Tape, Resigned Satisfaction, Public Service Motivation, and Negative Employee Attitudes and Behaviors: Testing a Model of Moderated Mediation. *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 35, No. 4. 307–332. DOI: <https://doi.org/10.1177/0734371X13511646>
25. RAINEY, Hal – STEINBAUER, Paula (1999): Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 9, No. 1. 1–32. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024401>
26. RITZ, Adrian – BREWER, Gene A. – NEUMANN Oliver (2016): Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook. *Public Administration Review*, Vol. 76, No. 3. 414–426. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12505>

27. *The SDGs and New Public Passion. What really motivates the civil service (2017)?* UNDP Global Centre for Public Service Excellence (GCPSE): UNDP GCSE Report. Elérhető: www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PSMotivation+SDGs.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
28. SZAKÁCS GÁBOR (2013): *A közszolgálat személyi állományának összetételéről, a vezetőkről és a munkahelyi mobilitásról*. Közzolgálati Humán Tükör 2013. Budapest. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
29. THOMPSON, Jeffery – CHRISTENSEN, Robert (2018): Bridging the Public Service Motivation and Calling Literatures. *Public Administration Review*, Vol. 78, No. 3. 444–456. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12913>
30. VANDENABEELE, Wouter (2007): Toward a public administration theory of public service motivation. *Public Management Review*, Vol. 9, No. 4. 545–556. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719030701726697>
31. WESTOVER, Jonathan – TAYLOR, Jeannette (2010): International differences in job satisfaction. The effects of public service motivation, rewards and work relations. *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 59, No. 8. 811–828. DOI: <https://doi.org/10.1108/17410401011089481>

Horváth Zsuzsanna, PhD a Budapesti Gazdasági Egyetem Kereskedelmi, Vendég-látóipari és Idegenforgalmi Karának oktatója és a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának Vezető és Továbbképzési Intézetének tré-
nere. Közgazdasági PhD-kutatásait a vállalkozói motiváció témakörében folytatta Ausztráliában. Kiemelt kutatási területe a felsőszintű tisztviselői karhoz kapcsolódó HRM-rendszerek vizsgálata és a közszolgálati motiváció, amely témában több fórumon is publikált. Nevéhez fűződik a Magyarországon egyedülálló Közzolgálati Motivációs Modell bevezetése.

Hollósy-Vadász Gábor okleveles pszichológus, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Köz-
igazgatás-tudományi Doktori Iskola PhD-hallgatója. Kutatási témája a közszolgálati
motiváció elmélet (PSM) elméleti és gyakorlati felhasználhatósága a magyar közigaz-
gatásban, különös tekintettel az önkormányzati alrendszerre. Jelenleg egyéni vállalko-
zóként dolgozik, egyéni konzultációkkal és szervezeti tanácsadással foglalkozik.

Edina Kriskó

ISSUES OF THE QUALITATIVE RESEARCH ON POLICE COMMUNICATION¹

Edina Kriskó, PhD, Communication Expert, Trainer, Mediator, Assistant Professor, National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of Human Resources, krisko.edina@uni-nke.hu

Fundamentally, researching police communications exists on the boundary of two young sciences that have won independent recognition nearly simultaneously. Géza Finszter, the President of the Police Science subcommittee of the Hungarian Academy of Sciences, has given voice to his concern in recent years that the police is uncovering the dysfunctions of its organization by employing authoritarian communications and citing secrecy considerations, thereby inhibiting the transformation of the police into a high status occupation, cooperation with the citizenry, and the creation of mutual trust.² In this article, I am going to review the history and opportunities, as well as the challenges of research in police communications; what dilemmas the communications researcher must face in the diversity of methodologies.

KEYWORDS:

law enforcement, communication, research methods, social media, qualitative research

¹ The work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project PACSDOP-2.1.2-CCHOP-15-2016-00001 entitled “Public Service Development Establishing Good Governance” in the Egyed István Postdoctoral Program.

² FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus.

1. KNOWLEDGE, SCIENCE (SCIENTIFICNESS) AND METHODOLOGY

Anderson³ states that we can consider methodologies to be the set of such *conventional practices that are defined as having equity in science (scientificness)*. It is by them that we create knowledge; to be precise, how we create a thing that is defined as knowledge within the given theoretical framework. Thus, knowledge can be of various types, and the methodology that leads to it, the technique of creating the knowledge (depending on the perspective of the approach – the applicable epistemological framework) can be of various types as well, at times with an identical designation but divergent meaning. Thus, the diversity of methodologies is necessarily going to derive from the diversity of epistemological theories.⁴

The intellectual activity (knowledge creation and engaging in science) are defined by the epistemological period in which it is performed. This is context of a sort for its integration (and interpretation), what we call episteme, and which designates the dominant, distinguishing it from the submissive, showing the finding and its contradictions, saying something about the commonalities and the differences. It is the episteme that gives us the tool to examine the universe of knowledge and scientific research as a universe that consists of entities existing and constructed of changing relationships. The currently accessible world of intellectual endeavour is marked over the course of the past two hundred years and labels it as the modern episteme.⁵

Examining the hierarchical system of knowledge generation, Anderson arrived at the conclusion that *anything cannot be asked anywhere*, positioning in the system of knowledge generation gives rise to posing certain questions, while it prevents some others. In part, this is necessary for us to investigate the positioning and disciplinary foundations of police communications. First of all, however, a few words about inter, multi and trans-disciplinary research!

2. INTER, MULTI AND TRANS-DISCIPLINARY RESEARCH

(e.g. the new dimension of interdisciplinary relationships)

Let us begin with the fact that social sciences – versus natural sciences – are so called *soft sciences*, and in numerous cases – if not all – they do not withstand the test of positivist epistemology with regard to validity (external and internal), objectivity, measurability, reliability or even repeatability. The causation we are used to in hard sciences is often

³ Anderson, James A. (2005): *A kommunikációelmélet ismeretelméleti alapjai*. Budapest, Typotex. 46.

⁴ Ibid. 47.

⁵ Ibid. 22–23.

replaced by anecdotal evidence.⁶ We have arrived on an even more disputed territory, abandoning any and all effort at quantification, turning to creative techniques. This is when the role of the researcher changes (this can be handyman work, patching things, making montages, being a jazz musician, or even a choreographer⁷), the goal of the researcher (more in-depth understanding), the toolkit (the methodology, the taking of the sample, the processing, the evaluation, the interpretation, etc.), the entire research process (adaptable reflexive process), the system of perspectives for evaluating (quality!) the results (credibility).

A discussion is to follow regarding the disciplinary integration and methodological aspects of the qualitative research of police communications, utilising a possible approach.

Multidisciplinary research can be interpreted as a process seeking scientific learning, over the course of which we examine a problem from multiple points of view, but at the end, we do not integrate either the theoretical aspects or the resulting, various scientific results (treating them and presenting them as separate and apart). The *interdisciplinary* approach, however, assumes that we are creating the independent theory, conceptual and methodological identity and point of origin of the study. Consequently, the resulting findings must comprise a more coherent whole than in an interdisciplinary study; the scientific results are integrated.

The use of the concept of trans-disciplinary research is more disputed, as in the beginning, interdisciplinary studies had interpreted it as a meta-theoretical perspective; nowadays, however, pursuant to Gibbon (1994), trans-disciplinary approaches point beyond interdisciplinary practices. Its first appearance is from much earlier, however; we could first encounter it at the University of Nice in 1970, in the framework of the joint interdisciplinary seminar of the Organization of Economic Cooperation and Development and the French Ministry of Education. In 1972, Piaget states that trans-disciplinarity is a higher “stage” which means not just the interdisciplinary relationships and interactions of specialized research projects, but also encompasses these relationships into a system without any scientific boundaries.⁸

Now we say that it is based on the shared-mutual theoretical understanding of the various sciences, creating a shared platform and forum for problem-solving. This way, the knowledge (due to its essential nature) is transgressive and does not take into account institutional boundaries; in this regard, trans-disciplinarity fully adapts to the nature

⁶ TAMÁS András (2012): *A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül*. Available: http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/tamas-andras-a-kozigazgatás-tudomány-helye-es-szerepe-a-hadtudományon-belül.original.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)

⁷ HORVÁTH Dóra – MITEV Ariel (2015): *Alternatív kvalitatív kutatási kézikönyv*. Budapest, Alinea.

⁸ BERNSTEIN, Jay Hillel (2015): Transdisciplinarity: A Review of Its Origins, Development, and Current Issues. *Journal of Research Practice*, Vol. 11, No. 1. Available: <http://jrp.icaap.org/index.php/jrp/article/view/510/412> (Downloaded: 1 May 2018.)

Even these early ideas concerning integrated, transdisciplinary education, research and services had been expressed. Cf. JANTSCH, Erich (1972): Inter- and transdisciplinary university: A systems approach to education and innovation. *Higher Education*, Vol. 1, No. 1. 7–37.

of knowledge. It must be noted, however, that universities explicitly do not encourage trans-disciplinarity, as they are strongly hierarchical and operate in a rigid disciplinary structure.⁹

2.1. Communications and media science

In the scientific nomenclature of the Hungarian Academy of Sciences, at the Department of Human and Social Sciences I (Languages and Literary Sciences) is where we find communications and media science (01 01 00).¹⁰

Table 1 • *The positioning of communications and media science within the framework of language and literary sciences (Source: Compiled by the author.)*

| Language and literary science | | | |
|--------------------------------|--------------------------|---|----------------------|
| Literature and culture studies | Theatre and film studies | Communications and media science | History of education |

In 2006, Péter Zsolt dedicated an entire volume to the disciplines of theories of communication, to expound the interdisciplinary origin of the science.¹¹ In the end, the author dedicates independent, individual chapters to the respective contributions of psychology, developmental psychology, social psychology, sociology, social linguistics, cultural anthropology, political science and ethology and to communications science. The systematic review of the disciplinary background of communication (science) had been attempted before in the volume edited by István Béres and Özséb Horányi entitled *Társadalmi kommunikáció* [Social Communications] (2001). Even this early, the three primary avenues of inquiry could be clearly delineated, to wit, the transactional,¹² interactive¹³ and cultivation based¹⁴ approaches to communications, which sought to describe all that we consider communications in line with varied models.

“Two communications approaches (models) can be compared to each other on the basis of the consideration of (i) which one is capable of describing the case to be investigated, and (ii) if both are capable of it, which is the better model. Putting it another way: nowadays, we can think about communications from two varied perspectives: either in the shadow of some

⁹ NOWOTNY, Helga (s. a.): *The Potential of Transdisciplinarity*. Available: www.helga-nowotny.eu/downloads/helga_nowotny_b59.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)

¹⁰ Tudományági nomenklatúra, 2016. Available: http://mta.hu/data/dokumentumok/i_osztaly/I_osztaly_tudomanyagi_nomeklatura_2016.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)

¹¹ ZSOLT Péter (2006): *Kommunikációelméletek diszciplínái*. Vác, EU-SYNERGON Kft. 5.

¹² Considers communication to be a flow or transfer of information.

¹³ Communication is an interaction over the course of which the parties are striving to achieve some kind of a common goal.

¹⁴ Communication considers it a process over the course of which the cultivation of a priori assumptions concerning values and correlations takes place.

kind of communications concept (model), as a thing within the interpretive purview of this concept, or on the phenomenology level, in which similarities appear with communications phenomena. In the first case, we can talk about communications, and in the latter, about the communications phenomenon. This, however, does not rule out the fact that we do not consider communications a communicative phenomenon at the same time, while it may not necessary be the same way the other way around...¹⁵

In the footsteps of Em Griffin (2001), Hungarian authors (Neményiné 2004,¹⁶ Fodor–Kriskó 2014¹⁷) presented the seven traditions of communications in educationally focused summary works: information theory and cybernetics, rhetoric, social psychology, semiotics, social cultural, social critical and phenomenological traditions. Every tradition provides varied perspectives of the approach, something we call the communicative phenomenological sphere. This phenomenological sphere is so diverse and complex that its description has made the introduction of numerous partial models, beyond the functional approach, not ignoring descriptive theories either. (This is where, at the same time, we find encyclopaedic and taxonomic efforts, including explicative attempts.) For the teaching of communications (and/or its research! – suppl. Kriskó), a single, valid monograph does not provide this comprehensive look – writes Béres and Horányi in 2001, and their claim remains true to this day.

Two decades ago, the authors have seen one of the reasons in the fact (expressed in depth in Chapter 4 of their book entitled *Disciplinary Review*), that the correlations of subhuman and human ethology, human sociobiology, evolution and behaviour, cannot be disregarded. Additionally, one must take into account the genetic and physiological definition of human behaviour, and its correlations with all that can be defined as culture has to be investigated. All this is lined up in their totality as a significant problem set.¹⁸

There are indeed approaches. Perhaps an integrative attempt to do so – or trying to overcome the contradictions – is a brand new perspective (bringing about the perspective of preparing for problem solving), which has become more and more recognized and acknowledged at the end of the nineties and the beginning of the millennium, hallmarked with the name of Özséb Horányi (2006),¹⁹ named the participation theory (PTC). On the one hand, it is the PTC's goal to find (mark?) the natural position of communication “among human things”, and on the other hand, to offer a starting point for communication research by making “all types of phenomena in communications subject to description in a uniform framework”.²⁰ PTC takes its test with regard to its relationship to the traditional background disciplines of communications and the ties to communications concepts

¹⁵ BÉRES István – HORÁNYI Özséb (2001): *Társadalmi kommunikáció*. Budapest, Osiris. vi.

¹⁶ NEMÉNYINÉ dr. GYIMESI Ilona (2004): *Kommunikációelmélet. Személyenygyűjtemény*. Budapest, Perfekt.

¹⁷ FODOR László – KRISKÓ Edina (2014): *A hatékony kommunikáció alapjai*. Budapest, Noran Libro.

¹⁸ BÉRES István – HORÁNYI Özséb (2001): *Társadalmi kommunikáció*. Budapest, Osiris. 87.

¹⁹ HORÁNYI Özséb ed. (2006): *A kommunikáció mint participáció*. Budapest, Typotex.

²⁰ HORÁNYI (2006): *op. cit.* 14.

present in daily use of language.²¹ These analytical works that have been initiated along these lines subsequently use PTC as a tool (language) and as a method, so people can reflect on communicative states in the most diverse fields, from political communications through sacred communications, all the way to arithmetic or ethnography.²²

2.2. Police studies

The Hungarian academic thinking agrees that the roots of police operations can be found in antiquity as well, with the word police (Polizei/wissenschaft, policing), deriving from the Greek word politeia (state) and the Latin word politia. Points of views, however, have differed (particularly in Hungarian and international academic literature) throughout the recording, classification, publication (education and publication, nurturing professional traditions within an organizational framework).²³ With the term *guter Ordnung des Gemeinwesens* (“police and good order”, or “good police and order” – “good community order”) we encountered in German language areas about five hundred years ago,²⁴ and the disciplinary anchoring of the activity takes place within the purview of the so-called cameral sciences (Kameralwissenschaft or Kameralistik or Kameralia), meaning a part of governance and administration of justice. Cameralism is necessary for the training of officials; it was primarily a state academic discipline and simultaneously university subject encompassing economic knowledge in the Germany of the 16th–18th centuries.²⁵ In 1727, in Halle, and then two and a half decades later, we encounter the cameral studies as a subject in the Theresianum. Policing arises in the 18th century again at the legal faculty of the University of Kolozsvár and a subject of state policing (1774) and two decades later, in 1776, during the reign of Franz I, mining and police law is introduced as a new subject.²⁶ It is somewhat surprising that according to the latest research, the earliest police science work – or rather, *science de police* work – is derived from the pen of the French Nicolas

²¹ The background disciplines published in Appendix no. 1 of the 2006 Horányi book are identical with the scientific disciplines listed in the 2001 Béres–Horányi volume.

²² See DEMETER Márton ed. (2014): *Konstruált világok. A jelenségek kommunikatív leírása*. Budapest, Typotex; BAJNOK Andrea – KORPICS Márta – MILOVÁN Andrea – PÓLYA Tamás – SZABÓ Levente eds. (2012): *A kommunikatív állapot. Diszciplináris rekonstrukciók*. Budapest, Typotex.

²³ SALLAI János (2015): A magyar rendészettudomány etablációja. *Belügyi Szemle*, Vol. 63, No. 6. 5–28.

²⁴ JASCHKE, Hans-Gerd – BJORGO, Tore – ROMERO, Francisco del Barrio – KWANTEN, Cees – MAWBY, Robin – PAGON, Milan (2007): *Perspectives of Police Science in Europe*. Final Report, CEPOL Series.

²⁵ MADARÁSZ Aladár (2002): Kameralizmus, történelmi iskola, osztrák gazdaságtan. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 49, No. 10. 838–857. Available: <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00086/pdf/madarasz.pdf> (Downloaded: 1 May 2018.)

²⁶ BÍRÓ Vencel (1945): *A Kolozsvári Jezsuita Egyetem szervezete és építkezései a XVIII. században*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület, 1–2. füzet. 8. Available: http://eda.eme.ro/bitstream/handle/10598/8710/EME ETF_192_Biro-A%20kolozsv%C3%A1ri%20jezsuita%20egyetem.pdf?sequence=6 (Downloaded: 1 May 2018.)

Delamare (1639–1723) between 1705 and 1710, in the form of a two-volume text book, entitled *Traité de la Police*.²⁷

Within the interpretation of Johann Heinrich Gottlob von Justi, Polizeiwissenschaft is a part of public administration studies (Staatswissenschaft), and is subject to the assets of the entire state, including the assets and abilities of its subjects, maintaining and growing in the interest of mutual welfare or happiness. Policing is a monitoring practice capable of expanding the power of the state and appears as the guardian of already achieved public happiness.²⁸

Joseph von Sonnenfels (1733–1817), the defining theoretician of the last third of the 18th century, with regard to state objectives, has taken a contrary position to Justi, and said that police science encompasses the foundation and maintenance of the internal security of the state.²⁹ He was of the opinion that the state had to provide things for individuals that they themselves were unable to create: safety, the fulfilment of fundamental needs, rest and comfort, of which police was responsible for.³⁰

If we were to have stepped on French soil at the same time, then the police – following in the footsteps of Louis Turquet de Mayerne³¹ – gains its rightful place as part of governance, as one of the most important agencies alongside the king: Department of Justice, army, treasury, police agency.³² Reaching back to British theoreticians, it is worth highlighting Patrick Colquhoun's definition from the 1800s, to wit: In Great Britain, policing is a new science that encompasses not just administration of justice operations that are exclusively in the purview of magistrates, but crime prevention, investigation and all such functions that are associated with the internal regulation of the order and welfare of civil society.³³

A shared element in the given areas is that police science is processed as a governmental science, although sometimes classified under political science (as well) or under military

²⁷ Koi Gyula (2014): A közigazgatás-tudomány kezdetei és Polizeiwissenschaft szerepe Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány*, Vol. 55, No. 2. 27–49. Available: <http://real.mtak.hu/18122/1/2014-2-koi.pdf> (Downloaded: 1 May 2018.)

²⁸ SZIGETI Péter (2005): A hatalom filozófusa az államról. In FEKETE Judit – SZIGETI Péter: *Az állam szerepe a jólétben és a mindennapi hatalomgyakorlásban*. Műhelytanulmányok, 2005/3., MTA Politikai Tudományok Intézete (Digitális archívum).

²⁹ SONNENFELS, Joseph von (1777): *Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft*. Wien, J. Kurzböck. 41. Available: <http://ia600301.us.archive.org/22/items/grundstzederpo01sonn/grundstzederpo01sonn.pdf> (Downloaded: 1 May 2018.)

³⁰ SONNENFELS (1777): *op. cit.* 26–30.

³¹ See in the original. MAYERNE, Louis Turquet (1611): *La monarchie aristodémocratique, ou Le gouvernement composé et meslé des trois formes de légitimes républiques. Aux Estats Généraux des Provinces Confédérées des Pays-bas*. Paris, Jean Berjon et Jean le Bouc. Available: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k58057w/f5.image> (Downloaded: 1 May 2018.)

³² FOUCAULT, Michel (1988) [1982]: The political technology of individuals. In MARTIN, Luther H. – GUTMAN, Huck – HUTTON, Patrick H. eds.: *Technologies of the self*. Amherst, The University of Massachusetts Press. 145–162; JASCHKE, Hans-Gerd – BJORGO, Tore – ROMERO, Francisco del Barrio – KWANTEN, Cees – MAWBY, Robin – PAGON, Milan (2007): *Perspectives of Police Science in Europe*. Final Report, CEPOL Series.

³³ COLQUHOUN, Patrick (1800): *A treatise on the commerce and police of the River Thames*. 7th edition. London, J. Mawman, Preface. 1.

science. In our country, in the framework of Department IX of the Hungarian Academy of Sciences (economics and legal studies), taxonomically, policing (09 01 07) is situated between state and legal studies (09 01 00). The overview is somewhat complicated by the fact that it is grouped together with 20 other sciences:³⁴

Table 2 • The positioning of police science within the system of state and legal studies
(Source: Compiled by the author.)

| State and legal studies | |
|--|--|
| State and legal studies | |
| Constitutional and legal history | |
| Development of Roman law and European civil law | |
| Constitutional law | |
| Public administration, public administration law | |
| Public Administrative Procedure | |
| Police studies | |
| Financial law | |
| Civil law | |
| Civil procedure | |
| Family law | |
| Competition law | |
| Criminal law | |
| Criminal procedure | |
| Sentencing law | |
| Criminology | |
| Criminal investigation | |
| Labour law and social law | |
| Agricultural law | |
| Environmental law | |
| Consumer protection | |
| International public law | |
| Private international law | |
| European law | |
| Comparative law | |
| Church law | |
| Sociology of law | |

In Hungarian education, policing also received its independent university chair late, in 2012, as the chair of police theory of the National University of Public Service (Nemzeti Közszolgálati Egyetem). As far as academic public life and the maintenance of traditions are concerned, the Hungarian Association of Police Science was founded in 2004 with the objective of encompassing the study of police science associated academic questions and related social activities.³⁵

³⁴ Tudományági nomenklátúra, MTA. Available: <http://mta.hu/doktori-tanacs/tudomanyagi-nomenklatura-106809> (Downloaded: 1 May 2018.)

³⁵ A Magyar Rendészettudományi Társaság Alapszabálya, 2. §. Available: www.rendeszet.hu/alapszabaly (Downloaded: 1 May 2018.)

Here, we are limiting the presentation to the listing of academic departments:

- Institute of Criminal Sciences
- Institute of Public Law Enforcement and Applied Management Theory
- Institute of Law Enforcement Training and Education
- Institute of Behavioural Sciences and Law Enforcement
- Institute of Criminalistics
- Independent Departments of the Faculty
- Foreign and Technical Languages Centre

Figure 1 • Educational departments of the Faculty of Law Enforcement
(Source: <https://en.uni-nke.hu/>)³⁶

It has not been listed but we must mention the Doctoral School of Police Sciences and Law Enforcement, which is responsible for the young researchers' s preparing, training and awarding PhD degrees in the field of Police Science and Law Enforcement. Géza Finszter wrote comprehensive monographs on (both in a domestic and international perspective) police sciences and law enforcement.³⁷ Katalin Molnár, Assistant Professor at NUPS regularly publishes articles on the topic of education of police communication in Hungary.

It is interesting that after the processing of an ever greater number of academic works in the history of public administration and policing, in 2014, Koi is talking about a science of law enforcement with a police background. He highlights the fact we have discussed previously, to wit, that public administration in the modern sense had actually grown out of police administration (internal affairs administration). While in the beginning, the concept included every speciality, later on, after the separation of military affairs and finance, police administration began to diminish, but under the label “internal affairs” or another label, a significant portion of governmental affairs belong under this rubric.³⁸

What then is the situation with the science of public administration?

The above nomenclature already indicates that we are thinking of the science of public administration and the administrative law in a tightly interwoven manner. In 2012, András Tamás stated at the scientific conference entitled *The role of science in the development of the Hungarian public service*: “*The science of public administration – according to the uniform views of the academic literature – can at most be derived from the 18th century.*”

³⁶ Accessed: 11 March 2019.

³⁷ FINSZTER Géza (2003): *A rendészet elmélete*. Budapest, KJK-Kerszöv.; FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus.

³⁸ Koi (2014): *op. cit.*

*One can assume its existence – with some simplification – from works with such titles, but also from the thematics of higher education.*³⁹

In confirmation of the foregoing, he shows us how the first form of the science of public administration in Hungary and in Europe is the law of public administration. An independent university subject and faculty had existed for it in Hungary in the second half of the 19th century. This era of scientific specialization roughly matches the time for the development of the constitutional state, the rule of law and due process and their explanation for scientific purposes. Tamás clearly explores this reasoning: *“The qualification, identification and classification of administrative tasks and problems can be performed on the basis of legal procedure, thus, according to the notions of “due process”, the law is a general measurement of public administration.*⁴⁰ In the 19th century, the social scientists of numerous European countries claimed that every social condition that is regulated by law is a subject of legal studies. Thus, the science of public administration is a subject of law, a science, specifically, or scientific discipline.

– Of the conceptual or theoretical milestones of public administration science, here we are only citing the Magyary School and the body of work of Zoltán Magyary to the extent of a few ideas, demonstrating that we are dealing with a more recent multi, inter, or as other authors state, pluridisciplinary subject.⁴¹ The creation of a unified science of public administration was at the focal point of Magyary’s work, yet his lifetime work and school still nurtured interdisciplinary public administration research. He saw in the space ruled by the legal subject of public administration, the science of public administration, and public administrative policy, that the process of the area turning into a unified science were going to be founded upon modern management science, organizational science, and the science of administration. At the same time, management science and public administrative geography that were adapted to public administration had been unveiled upon the legacy of the Magyary School. Magyary was the one who had involved finance, sociography and history into the scientific exploration of public administration phenomena.⁴²

As far as policing is concerned, Magyary found that this is a branch of public administration with a broad jurisdictional scope extending into every branch of public administration (which is why it has to be treated as part of the general administration), yet its clearly delineated goal precisely designates its content: ensuring general calm, security and order. Zoltán Magyary classified the duties of the police into the following categories:

³⁹ TAMÁS András (2012): *A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül*. Available: http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/tamas-andras-a-kozigazgas-tudomany-helye-es-szerepe-a-hadtudomanyom-belul.original.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)

⁴⁰ TAMÁS (2012): *op. cit.* 30.

⁴¹ ALMÁSY Gyula (2012): *A közigazgatási szervezés és technológia fejlődése Magyarországon*. Doctoral thesis. PTE AJK. Available: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/almasy-gyula/almasy-gyula-muhelyvita-ertekezes.pdf> (Downloaded: 1 May 2018.)

⁴² ALMÁSY (2012): *op. cit.*

maintaining and restoring public order; maintaining public safety; political or state police; public administrative police; justice administration police; and police fining.⁴³

Once again, we find ourselves among a multitude of disciplines. The scientific explanation of the science of public administration is sectioned, meaning that public administration disciplines exist as technical umbrella concepts. For approximately 80 years in Hungary, public administration law and the subject of public administration have been consciously distinguished, both designated as scientific disciplines. At the same time, the appearance of economic and sociological points of view (primarily due to American influence), brought about the policy and political science based interpretation of public administration phenomena in the scientific realm.

András Tamás's conclusion is an excellent summary of our discussion:

“...the legal aspect demonstrates relatively little of the details of public administration, as far as the subject in an economic sense is concerned. Thus, on the one hand, the science of public administration is unimaginable without the science of public administrative law, and on the other hand, the science of public administrative law is unimaginable without the utilization of the results of a multitude of other sciences.”⁴⁴

2.3. State studies or state science

The professional and training efforts of recent years (with particular focus on the government courses⁴⁵ of the National University of Public Service and continuing education courses and applicable research⁴⁶ in government,⁴⁷) are attempting to involve the subject of government, as well. In this latter regard, the Director of the Institute of Governmental Research and Development concludes that it must be interpreted as a transdisciplinary area, thus giving rise to primary and hybrid subjects, contents and results, in a targeted manner and on the basis of practical considerations. (This is how the scientific examination of the state is put in its place in scientific taxonomy.) The need to work out a specific knowledge content that is embodied in (independent) governmental scientific disciplines is expressed in an ever more robust fashion.⁴⁸

⁴³ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 561. Available: http://mtdportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatas.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)

⁴⁴ TAMÁS (2012): *op. cit.* 34.

⁴⁵ For more please see Ministry of the Prime Minister's Office Decree 7/2016. (II. 15.) on the definition of the bachelor and graduate level faculties of government studies and their graduation requirements, and Government Decree 282/2016. (IX. 21.) on the amendment of associated government decrees.

⁴⁶ See the mission of the Institute of Science of Governance and Development (<http://akfi.uni-nke.hu/>).

⁴⁷ See more Act LII of 2016 on state officers.

⁴⁸ KAISER Tamás (2016): Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, No. 1. 2–18.

Table 3 • The positioning of government sciences within the systems of social sciences
 (Source: KAISER 2016, 8.)

| Social Sciences | | | | | | |
|-----------------|-------------------|-----------|-----------------------|----------------------------------|----------|------------------|
| Legal studies | Political science | Sociology | Public administration | Science of public administration | Policing | Military Science |

In this subchapter we must address government studies, specifically its approach concerning the examination of the state’s functions, in which we find the police among the security duties of the state, due to it being the inheritor of the mandates of internal order (security).⁴⁹

András Karácsony explains that “*The need to train government officials gave rise to the birth of political-cameral sciences.*”⁵⁰ Perhaps it is this sentence that best pinpoints the tripartite superposition we must take into account when we research police communications and place the methodological considerations of the field (outside of communications and media studies) under the microscope. Government, governmental operations, officials, as new labour, provided by university instructors performing academic research by relaying on the most up-to-date research results of themselves and their colleagues and cameral sciences that are originated by government studies and as policing as a part of such studies.

Karácsony is examining the relationship between law, government and political science in an educational history context, concluding that even though his correlation is not concerned with the history or theory of science, he must nonetheless touch upon the history of science and current social-political factors. He believes the reason for this is that the instructors of the universities are theoretically the communicators of the latest scientific findings, and the universities see to the replenishment of social (occupational) groups. He projects this onto the education of attorneys, but we – I – can do the same with regard to training for management organization training, as we are producing the new labour pool into the machinery of the government’s operations when we release future officials. This is not even referencing the fields of policing and national defence, which is most directly involved in the issues of fulfilling the security functions of the state. I would not like to

⁴⁹ PAPP Ignác (1991): Az általános államtanról. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 40. Tom, 1–26. Fasc./1991. 263–277. Available: http://acta.bibl.u-szeged.hu/6695/1/juridpol_040_263-277.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)

⁵⁰ KARÁCSONY András (2012): Az állam- és a politikatudomány helyzete a jogi kari oktatásban. *Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Magyar Tudomány Napja a Délvidéken – 2012*. Conference presentation. Available: www.vmtt.org.rs/mtn2012/015_022_Karacsony_A.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)

write about the training, but about the lines of force along which research questions are being formed, what the context of research plans are, and how one can conduct research if they happen to be engaged in it regarding police communications in Hungary.

The list of the educational units of the Faculty of Science of Public Governance and Administration shall serve an illustrative purpose here:

- Centre for Executive Training and Continuing Education
- Institute of State Theory and Governance
- Institute of Civilistics
- Institute of European Constitutional and Legal History
- Institute of Hungarian Constitutional and Legal History
- Lajos Lőrincz Institute of Administrative Law
- Institute of Human Resources
- Institute of Constitutional Law
- Institute of E-Government
- Institute of Public Management and Administration
- Institute of State Governance and Public Policy
- Thomas Molnar Research Centre
- Local Governments' Research Centre
- Research Centre of Public Finance
- Institute of Public Finances and Financial Law

Figure 2 • Department of Faculty of Science of Public Governance and Administration
(Source: <https://en.uni-nke.hu/>)⁵¹

3. INSTITUTIONAL (OR ORGANIZATIONAL) LEVEL COMMUNICATIONS AND ACCESS

Denis McQuail states that communications research must necessarily be interdisciplinary in nature and the application of varied tools is needed in its approaches and methodology alike.⁵² In his approach, the police communication represents the institutional level

⁵¹ Accessed: 11 March 2019.

⁵² McQUAIL, Denis (2003): Making progress in a trackless, weightless and intangible space: A response to Keith Roe. *Communications*, Vol. 28, No. 3. 275–284.

– as a network serving specific objectives – which presumably have defined patterns and forms, and in this context certain forced forms exist. (For example, the strongly legalese-oriented language, the official style, the impersonal nature and the formal forms of address pertaining to position or rank, “genre” based strong associations that we find in commands, instructions or briefings, etc., can be considered such.) A characteristic of this level is that it is not accessible to all, not everyone can connect with the operation of the network – and into the research of the network, if we are specifically talking about policing – as the inheritor of the duties of public safety and internal order.

He assigns the methods of approaches of media theories (without going into details here) into the media materialist, social materialist, media culturalist and social culturalist groups. In the first case, theoreticians and empirical researchers⁵³ are interested in media content and effect, in the second, media ownership and control, in the third, the media experience of the recipient, and in the fourth case, the deeper effect of media experience on the individual and society. Thus, all the philosophical roots and methodologies are rather varied:

- *When employing structural approaches*, we often witness questions posed that are adapted to the needs of management and policy; this is where we find audience surveys, research studies in use, effect or experience, and acceptance analysis.
- *The behavioural approach* – depending on whether or not psychological or sociological considerations dominate – places experimental research or multi-variable, conducted in a natural environment, of course, analyses, with the latter, treating the individual and groups of individuals⁵⁴ on a statistical level.
- *The cultural approach* – by virtue of its ties to the humanities, anthropology and linguistics – favours questions⁵⁵ of meaning and language, cultural research with a media focus, the creative investigation of the qualitative examination of labelling practices, or text analysis.⁵⁶

Communications research does not equal media research or press research. Police communications may be investigated on the level of the individual, group, organization, society, and from an intercultural aspect – matching how McQuail distinguishes given empirical areas. Due to the difficulties of (the researcher) infiltrating the organization, the primary path can be generally limited to the organizational and public levels. (Let us view this as a socio-political limit, with few exceptions). Research in Hungary also supports that for the most part, research efforts uncovering the mass communications of the police – professional press, propaganda work, later “blue” or public measure

⁵³ MCQUAIL, Denis (2015): *A tömegkommunikáció elmélete*. Budapest, Wolters Kluwer. 14–15.

⁵⁴ Regarding the possible forms of interpretation of the individual, in communications and the media sciences (attribution model, conjunctive model, well situated individual and active individual, and to all this the three possible perspectives are biological, materialist and semiotic), see in detail ANDERSON (2005): *op. cit.* 97–121.

⁵⁵ MCQUAIL (2015): *op. cit.* 23–24.

⁵⁶ Today, text analysis covers broadly defined texts, even multimedia content.

practices⁵⁷ – are taking place. Researchers in the organization are constrained by their dependent ties, the limits arising from their legal status, moral and financial constraints, and their own (independent researcher) perspective is skewed by their own involvement. Researchers coming from outside the organization must come to grips with access difficulties, complicated licensing procedures, internal control mechanisms that are invisible to them. Thereafter, in possession of the permit, there is a shortage of trust which inhibits the acquisition of honest and in-depth information, the achievement of set researcher goals, the gleaning of credible and valid results. The advantages of the objectivity of an outsider status erode in a layperson “civilian” role that is lacking an – at times – sufficient interpretive framework and personal experience.

4. THE AGE AND RESEARCH OF SOCIAL MEDIA

The appearance of social media – content jointly created and shared by users and then continuously commented upon, and the virtual communities forming around this content – brought about fundamental changes in the thought process about communication and mass media, on the individual and organizational levels alike. The scientifically motivated, although rather sporadic examination of social media has begun, but do the new tools – and to what extent – change the communicative behaviour of agents (individually and collectively); what new patterns, rituals, opportunities and challenges are engendered? The theoretical frameworks among which the investigations (can) proceed offer approaches over a wide spectrum, from individual behavioural theories all the way to theories of mass communications. Additionally, the nature of agency has also changed, with digitalization and virtual reality bringing about the rise of new types of agents. In the following, we are going to present a brief overview of the subject of what research traditions the professional researching social media may rely upon at launch, and what innovative research methods they can follow or learn from, particularly when they are conducting their research in a boundary field, or a young inter or multidisciplinary area.

4.1. Social media in a qualitative research: challenges and recommendations

The arrival of social media fundamentally changed how people, groups or communities communicate or interact with one another. The marketing communication models of organizations have changed, since the new media (implemented through hyper targeting), has brought about the new business practice of personalized offers; additionally, it has become an important area for reputation building and the acquisition of mediated

⁵⁷ To do this, first and foremost an “inside” circle of researchers, primarily police instructors and trainers and/or those in an official position have an opportunity. First and foremost, it is not research but rather educational materials that are generated in the area of police communications.

business revenues. At the same time, social media also demands its place in internal and interpersonal – and external partners – communications. In other words, the police may also not ignore it.

The reason why all this is making the research of Hungarian police communications is that the epistemology and research methodology of the previous “traditional” media era is also not fully explored. I myself have performed a communication-based review of the *Belügyi Szemle* [Interior Ministry Journal] (meaning that it concentrates on propaganda, social ties, and media).⁵⁸ This analysis seeks the answer to the question of what motivates the police authority when shaping the ties with citizens and along what principles the media communication and media tool use of the organization is being shaped. First, the propaganda messages and its applied tools (can be/are) introduced. The key identified topics (equivalent to today’s competency fields) have become labour relations, sector and professional ties, “ties with working people”, the handling of public affairs, media relations and mass communications, as well as crisis communications. (For the spell of a short study, a model of communication theory – interpersonal communication has also been published.)⁵⁹

Ngai et al.⁶⁰ undertook comprehensive research in 2015 by analysing the articles of five leading academic databases⁶¹ (a total of 46 articles on the subject).⁶² They performed the search and analysis along keywords such as social media, virtual communities, online communities, web2.0, blogs, social sites and social computing. The research encompassed the 2002–2011 time period, which was the most significant growth period of the social media market. An overview of this research shall follow.

Following *the narrative analysis*, a *chain of cause–causation* is getting developed, with researchers comparing it with conceptual models used by prior researchers. Finally, the numerous models and theoretical frameworks were classified into three groups: the sets of personal behavioural theories, social behavioural theories, and the set of mass media theories.

⁵⁸ KRISKÓ Edina (2010): Rendőrségi kommunikáció 1953–1989. *Rendvédelmi Füzetek*, No. 1. 123–132.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ NGAI, Eric W. T. – TAO, Spencer S. C. – MOON, Karen K. L. (2015): Social media research: Theories, constructs, and conceptual frameworks. *International Journal of Information Management*, Vol. 35, No. 1. 33–44.

⁶¹ ABI/Inform, Business Source Premier, Emerald Management, eJournals, Science Direct, and ISI Web of Knowledge.

⁶² The 46 articles were selected after the narrative analysis of the hits – it is consequently a sample being filtered.

Table 4 • Theories and models used in social media research (Source: NGAI et al. 2015, 35.)

| | |
|---|---|
| Personal behavioural theories | |
| Attribution theory | 1 |
| Elaboration likelihood model (ELM) | 1 |
| ERG ⁶³ – theory (Clayton Alderfer’s theory on the triad of existence, relatedness, and growth) | 1 |
| Expectation and disconfirmation paradigm | 2 |
| Goal-directed behaviour model | 1 |
| Hofstede’s theory of cultural difference | 1 |
| Personality traits | 4 |
| Psychological choice model | 1 |
| Risk perception theory | 1 |
| Social cognitive theory | 2 |
| Switching behaviour | 1 |
| Task-technology fit model | 1 |
| Technology Acceptance Model (TAM) | 6 |
| Theory of Planned Behaviour (TPB) | 2 |
| Theory of Reasoned Action (TRA) | 1 |
| Theories of Social Behaviour | |
| Cognitive map | 1 |
| Effectuation process/theory | 1 |
| Involvement theory | 1 |
| Justice theory | 1 |
| Social capital theories | 5 |
| Social exchange theories | 2 |
| Social identity theory | 5 |
| Social influence theory | 5 |
| Social interaction theory | 1 |
| Team loafing theory | 2 |
| Social network analysis | 2 |
| Social power | 1 |
| Social ties | 1 |
| Mass communications theories | |
| Media richness theory | 2 |
| Para-social interactions ⁶⁴ | 1 |
| Uses and gratification theory | 3 |

⁶³ ERG: E = Existence, R = Relatedness, G = Growth

⁶⁴ Ties we nurture across significant social gaps, thereby maintaining the appearance of a community.

Antecedents in the chain of causation represent some kind of stimulus that precedes the behavioural outcome, thus they are actually inputs. Mediators are variables that explain the causative correlation, the relationship between inputs and outputs. Moderators are research variables that can be measured either quantitatively or characterised qualitatively (e.g. in social media research, the demographic or other characteristics of the users). The results are expected outcomes generated by the antecedents and are fundamentally dependent on the variables; in case of social media research, they are dependent on the two main variables, to wit, personal and organizational context. All of the foregoing is summarised in detail in the table below. The numerical data shows the number of relevant studies contained in the examined sample.

Table 5 • Attributes adoption in social media research (Source: NGAI et al. 2015, 39.)

| Antecedents | |
|--|----|
| 1. Social factors | |
| Social influence | 4 |
| Social capital | 7 |
| Other (taking on social roles, social power) | 2 |
| 2. User attributes | |
| User perceptions | 14 |
| User experiences | 3 |
| User personality | 4 |
| 3. Organizational attributes | |
| Client orientation | 2 |
| Marketing orientation | 2 |
| Intermediaries | |
| 1. Platform attributes | |
| Tool selection | 2 |
| Tool integration | 2 |
| 2. Social factors | |
| Social influence | 2 |
| Social capital | 2 |
| Other (team inefficiency) | 2 |
| 3. User attributes | |
| User perceptions | 3 |
| User behaviour | 12 |
| Moderators | |
| 1. User character | |
| Demographic variables | 3 |
| User personality | 1 |
| Cultural dimensions | 1 |

| Antecedents | |
|---------------------------|----|
| 2. Social factors | |
| Social influence | 2 |
| Social capital | 2 |
| Results | |
| 1. Personal context | |
| User intention | 21 |
| User behaviour | 6 |
| 2. Organizational context | |
| Brand value | 4 |
| Client ties | 2 |

They found that the bulk of research studies was seeking causation among user intent, behaviour and perception, and desires (expectations), (strongly concentrating on personal subjective and individual points of view), but it appears that a gap is showing in expanding the organizational perspective insofar as social media use is concerned. Numerous research studies are examining social factors and the questions of power, but these studies rarely rely on existing theoretical frameworks. Few studies are concerned with cultural background and dimensions, tool compatibility and integration, and in all cases organizational concerns are underrepresented, even though in many studies, brand value and client relations are key issues.

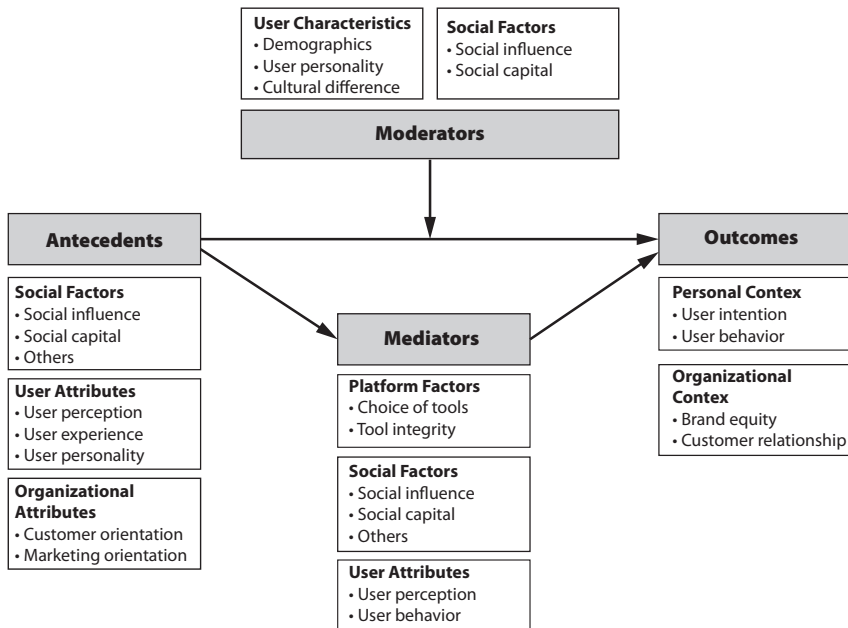


Figure 3 • Causal-chain framework for social media research (Source: NGAI et al. 2015, 40.)

5. SUMMARY

On the one hand, we must take into account that even though knowledge is transgressive, and we prefer to use the adjective transdisciplinary for our research studies (of late!), while at the same time it is not at all certain that there is any kind of a common-mutual understanding in the expression and approaches of the research problem with regard to the allusions and points of connection of scientific disciplines. Scientific taxonomy and university structures are rather obstacles than incentives to this new knowledge producing method, since their structures reinforce the fact that anything cannot be asked anywhere or anytime. This means a strong barrier as early as the time of expressing the research problem or question. The courageous person posing the question can easily find him/herself on an academic no-man's land. Those who wish to traverse outside the traditions of associated academic disciplines, find themselves in a nearly endless scientific historical and theoretical research and can easily miss their own set path and lose focus. The communication researcher can choose among structuralist, behaviourist or cultural approaches, but their selection among the multitude of methodologies is arbitrary there as well and is tied to the episteme of traditional media era, for now.

We have scarce knowledge available on social media research, but even those show signs on the basis of which it can be assumed that it is exactly the organizational level communication that lacks research methodological frameworks and handles. Institutional tethers remain, for the most part, unexplored (versus individual variables, for instance), and it had been established that opportunities latent in existing theoretical frameworks have not yet been harnessed by researchers to date. To these days, monitoring and verification have fallen outside the scope of more in-depth analyses, just as the cultural questions of the application of social media. As it happens, these are also the key questions of police communications nowadays.

Recommended paths: organizational orientation, in particular, the use of social media as a strategic tool (above and beyond customer service relations). In particular, what factors are preventing the use of daily social media use in operative functions and on a systemic level; does social media genuinely contribute to the better operation of organizations, from a technology perspective, how close is social media to the organization's resource planning or other IT systems, what level of upper management support or rejection surrounds it, etc. To date, the social strength of social media has not been investigated in depth, either. This appears extremely current in light of the rewarding, coercive, legitimate political power, as well as the sixth column of informational power identified alongside it.⁶⁵

It is as if the independent identity of police communications research would be forming in an unfocused manner; contributing to this development is the very diverse terrain of communications theory, the multitude of concerns associated with the methodology

⁶⁵ There is research data with regard to the fact that e.g. with the exception of the reference political power, it has a direct effect on all of the other four, e.g. the electronic supply chain management system.

of soft sciences, the dilemmas of the interpretation of researcher roles and on the part of the experts of other academic disciplines, distrust, challenges given rise by the new media. All these confirm the need for us to develop some kind of a theoretical framework for the research of police communications (as organizational communications), for social media communications from an organizational perspective, and to take a look at the applicability and adaptability of former theories and models of communication. At the same time, it must be acknowledged that in Hungary, we are still in the process of taking the initial steps.

REFERENCES

1. ALMÁSY Gyula (2012): *A közigazgatási szervezés és technológia fejlődése Magyarországon*. Doctoral thesis. PTE AJK. Available: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/almasy-gyula/almasy-gyula-muhelyvita-ertekezes.pdf> (Downloaded: 1 May 2018.)
2. ANDERSON, James A. (2005): *A kommunikációelmélet ismeretelméleti alapjai*. Budapest, Typotex.
3. BAJNOK Andrea – KORPICS Márta – MILOVÁN Andrea – PÓLYA Tamás – SZABÓ Levente eds. (2012): *A kommunikatív állapot. Diszciplináris rekonstrukciók*. Budapest, Typotex.
4. BÉRES István – HORÁNYI Özséb (2001): *Társadalmi kommunikáció*. Budapest, Osiris.
5. BERNSTEIN, Jay Hillel (2015): Transdisciplinarity: A Review of Its Origins, Development, and Current Issues. *Journal of Research Practice*, Vol. 11, No. 1. Available: <http://jrp.icaap.org/index.php/jrp/article/view/510/412> (Downloaded: 1 May 2018.)
6. BÍRÓ Vencel (1945): *A Kolozsvári Jezsuita Egyetem szervezete és építkezései a XVIII. században*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület, 1–2. füzet. Available: http://eda.emero/bitstream/handle/10598/8710/EME ETF_192_Biro-A%20kolozsv% C3%A1ri%20jezsuita%20egyetem.pdf?sequence=6 (Downloaded: 1 May 2018.)
7. COLQUHOUN, Patrick (1800): *A treatise on the commerce and police of the River Thames*. 7th edition. London, J. Mawman.
8. DEMETER Márton ed. (2014): *Konstruált világok. A jelenségek kommunikatív leírása*. Budapest, Typotex.
9. FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus.
10. FODOR László – KRISKÓ Edina (2014): *A hatékony kommunikáció alapjai*. Budapest, Noran Libro.
11. FOUCAULT, Michel (1988) [1982]: The political technology of individuals. In MARTIN, Luther H. – GUTMAN, Huck – HUTTON, Patrick H. eds.: *Technologies of the self*. Amherst, The University of Massachusetts Press. 145–162.
12. HORÁNYI Özséb ed. (2006): *A kommunikáció mint participáció*. Budapest, Typotex.
13. HORVÁTH Dóra – MITEV Ariel (2015): *Alternatív kvalitatív kutatási kézikönyv*. Budapest, Alinea.
14. JANTSCH, Erich (1972): Inter- and transdisciplinary university: A systems approach to education and innovation. *Higher Education*, Vol. 1, No. 1. 7–37. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01956879>
15. JASCHKE, Hans-Gerd – BJORGO, Tore – ROMERO, Francisco del Barrio – KWANTEN, Cees – MAWBY, Robin – PAGON, Milan (2007): *Perspectives of Police Science in Europe*. Final Report, CEPOL Series.
16. KAISER Tamás (2016): Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, No. 1. 2–18.
17. KARÁCSONY András (2012): *Az állam- és a politikatudományhelyzete a jogi kari oktatásban*. Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Magyar Tudomány Napja a Délvidéken – 2012.

- Conference presentation. Available: www.vmtt.org.rs/mtn2012/015_022_Karacsony_A.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)
18. KOI Gyula (2014): A közigazgatás-tudomány kezdetei és polizeiwissenschaft szerepe Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány*, Vol. 55, No. 2. 27–49. Available: <http://real.mtak.hu/18122/1/2014-2-koi.pdf> (Downloaded: 1 May 2018.)
 19. KRISKÓ Edina (2010): Rendőrségi kommunikáció 1953–1989. *Rendvédelmi Füzetek*, No. 1. 123–132.
 20. MADARÁSZ Aladár (2002): Kameralizmus, történelmi iskola, osztrák gazdaságtan. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 49, No. 10. 838–857. Available: <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00086/pdf/madarasz.pdf> (Downloaded: 1 May 2018.)
 21. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 561. Available: http://mtdaportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatas.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)
 22. MAYERNE, Louis Turquet (1611): *La monarchie aristodémocratique, ou Le gouvernement composé et meslé des trois formes de légitimes républiques. Aux Estats Généraux des Provinces Confédérées des Pays-bas*. Paris, Jean Berjon et Jean le Bouc. Available: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k58057w/f5.image> (Downloaded: 1 May 2018.)
 23. MCQUAIL, Denis (2003): Making progress in a trackless, weightless and intangible space: A response to Keith Roe. *Communications*, Vol. 28, No. 3. 275–284. DOI: <https://doi.org/10.1515/comm.2003.017>
 24. MCQUAIL, Denis (2015): *A tömegkommunikáció elmélete*. Budapest, Wolters Kluwer. 14–15.
 25. NEMÉNYINÉ dr. GYIMESI Ilona (2004): *Kommunikációelmélet. Szemelvénygyűjtemény*. Budapest, Perfekt.
 26. NGAI, Eric W. T. – TAO, Spencer S. C. – MOON, Karen K. L. (2015): Social media research: Theories, constructs, and conceptual frameworks. *International Journal of Information Management*, Vol. 35, No. 1. 33–44. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2014.09.004>
 27. NOWOTNY, Helga (s. a.): *The Potential of Transdisciplinarity*. Available: www.helga-nowotny.eu/downloads/helga_nowotny_b59.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)
 28. PAPP Ignác (1991): Az általános államtanról. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 40. Tom, 1–26. Fasc./1991. 263–277. Available: http://acta.bibl.u-szeged.hu/6695/1/juridpol_040_263-277.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)
 29. SALLAI János (2015): A magyar rendészettudomány etablációja. *Belügyi Szemle*, Vol. 63, No. 6. 5–28.
 30. SONNENFELS, Joseph von (1777): *Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft*. Wien, J. Kurzböck. 41. Available: <http://ia600301.us.archive.org/22/items/grundstzederpo01sonn/grundstzederpo01sonn.pdf> (Downloaded: 1 May 2018.)
 31. SZIGETI Péter (2005): A hatalom filozófusa az államról. In FEKETE Judit – SZIGETI Péter: *Az állam szerepe a jólétben és a mindennapi hatalomgyakorlásban*. Műhelytanulmányok, 2005/3., MTA Politikai Tudományok Intézete (Digitális archívum).

32. TAMÁS András (2012): *A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül*. Available: http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/tamas-andras-a-kozigazgatas-tudomany-helye-es-szerepe-a-hadtudomanyom-belul.original.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)
33. ZSOLT Péter (2006): *Kommunikációelméletek diszciplínái*. Vác, EU-SYNERGON Kft.

Other sources

1. A Magyar Rendészettudományi Társaság Alapszabálya, 2. §. Available: www.rendeszet.hu/alapszabaly (Downloaded: 1 May 2018.)
2. Tudományági nomenklatúra, 2016. Available: http://mta.hu/data/dokumentumok/i_osztaly/I_osztaly_tudomanyagi_nomeklatura_2016.pdf (Downloaded: 1 May 2018.)
3. Tudományági nomenklatúra, MTA. Available: <http://mta.hu/doktori-tanacs/tudomanyagi-nomenklatura-106809> (Downloaded: 1 May 2018.)

Edina Kriskó, PhD Communication Expert, Trainer, Mediator, Social Responsibility Manager. She is Assistant Professor at the National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration. She graduated in Public Relations and International Communication at the Faculty of Humanities of the University of Szeged, then she defended her PhD – about the press communication of the Hungarian Police – at the University of Pécs in the Communication Doctoral Program of the Doctoral School of Language Sciences (2013). She gained her educational experience at the College at Dennis Gabor Applied University (2006–2009), at the Budapest Business School, Faculty of International Business (2010–2014) and at the National University of Public Service. She regularly leads leadership and competence development trainings and workshops. She conducts her research in the field of organisational communication, communication in law enforcement, social media as well as crisis communication.

Zongor Gábor

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÉS SZERVEZETFEJLESZTÉS

The Local Government System and Organization Development

Dr. Zongor Gábor nyugdíjas önkormányzati érdekvédő, mentor oktató, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, zongor53@gmail.com

A magyar önkormányzati rendszer a 2011-es Alaptörvény hatálybalépését követően jelentős átalakuláson ment keresztül. Megváltozott az önkormányzással és az önkormányzatisággal kapcsolatos korábbi államszervezési felfogás, jelentős mértékben átrendeződtek a közszolgáltatási kompetenciák az állam és az önkormányzati szféra között, miközben az önkormányzatok szervezetére és működésére vonatkozó általános szabályok kevésbé változtak. Az állami túlsúly növekedése mellett tovább csökkent az önkormányzatok autonómiája, miközben növekedett a különbség az egyes települési önkormányzatok között a lehetőségek és tényleges mozgáster tekintetében. Az önkormányzati rendszer fenntartásához elengedhetlenül szükség van az önkormányzati vezetők képzésén keresztül az önkormányzó képességük megeremtésére, fejlesztésére. Az önkormányzati gyakorlatot támogató szervezetfejlesztés elengedhetetlen feltétele, hogy megfelelően differenciált legyen, ugyanis a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrások következtében egészen másra van szüksége a kisebb településeknek, mint a nagy infrastruktúrát, beleértve hivatalt és intézményhálózatot fenntartó nagyobb önkormányzatoknak.

KULCSSZAVAK:

autonómia, jegyző, képessé válás, képzés, önkormányzás, önszervezés, polgármester

The Hungarian local government system has undergone significant transformation since the coming into effect of the Fundamental Law in 2011. The precedent state-organizing attitude related to local governance and local governing has changed, local service competences between the central and local sector were significantly rearranged, whereas the general rules concerning the organization and operation of local governments have changed only to a small extent. While state predominance increased, the autonomy of local governments decreased even more, and the difference among the various municipalities increased in respect to opportunities and real room for manoeuvre. In order to maintain the local government system, it is indispensable to develop and improve the local governing capacities of local government leaders through trainings. It is necessary for the organization development supporting local government practice, to be adequately differentiated, because as a result of access to limited resources, small municipalities need a completely different support than bigger municipalities with larger infrastructure, including the office and the institutional network.

KEYWORDS:

autonomy, capacity-building, local governance, mayor, notary, self-organization, training

1. BEVEZETÉS

Az 1990-ben létrejött és sokáig a politikai rendszerváltoztatás „sikerágzatának” tekintett magyar önkormányzati rendszer két évtizedes folyamatos változását követő utóbbi évtizedben paradigmaváltásra került sor. Jelentősen megváltozott az önkormányzatok alkotmányos szerepe a közigazgatásban, csökkent az önkormányzás jelentősége a társadalom-irányítási rendszerben, és háttérbe szorult az önkormányzatiság a központi hatalommal szemben. Megszűnt a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való alkotmányos alapjoga. Az Alaptörvény az önkormányzatokat az államszervezet sajátos végrehajtó-egységeinek tekinti.

Ma Magyarországon gyakran hangzik el az a kijelentés, hogy már nincsenek önkormányzatok, megszűnt az önkormányzati rendszer. Sokszor az önkormányzatiság és az önkormányzás felszámolásáról értekeznek politikusok, újságírók és önkormányzati szakértők.

Miközben az önkormányzatiság gyengüléséről hallunk, aközben nem feledkezhetünk meg arról, hogy még a legutóbbi, 2014. október 12-ei általános önkormányzati választásokon is tovább nőtt a települési önkormányzatok száma, a Balatonkenese városról levált Balatonakarattyva önálló községgé válásával. (1990-től összesen 97 új község jött létre Magyarországon.¹⁾

Így a jelenlegi önkormányzati ciklusban 3178 települési önkormányzatról és polgármesterről, valamint 20 területi önkormányzatról, azaz 19 megyei közgyűlési elnökről, továbbá a főpolgármesterről beszélünk. Minden nehézség és bizonytalanság ellenére jelenleg is működnek az önkormányzatok. Ugyanakkor az önkormányzati rendszeren belül tovább nőttek a különbségek a kisebb és a nagyobb lakosságú települések, a községek és a városok között.

2. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÁTALAKULÁSA

Az elmúlt 28 esztendő során folyamatos változáson ment keresztül az önkormányzati rendszer. Az önkormányzatok és az állam viszonyrendszere is állandóan változóban volt.

Az 1990-es magyar önkormányzati törvény² – a kétharmados szabályozási kényszer politikai kompromisszuma eredményeként – Európa egyik legliberálisabb szabályozását eredményezte. A törvényi szabályozás alapvetően egyfajta természetjogias felfogásból indult ki, amely az önkormányzatokat, mint részben önálló hatalmi ágat igyekezett megjelölni. A politikai rendszerváltozás befejező mozzanataként létrejött önkormányzati rendszerrel egy álom született, amely sok száz – korábbi társközség státuszú – kistelepülés számára is lehetővé tette a függetlenség élményének megélését.

¹ Az első ciklusban, annak lezárásával, 1994. december 11-ével összesen 67 új községi önkormányzat jött létre. Az ezt követő két évtizedben még további 30 településsel nőtt a települési önkormányzatok száma.

² Lásd: a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.).

A létrejött kompromisszum következményeként a magyar önkormányzati rendszer struktúrájában a dél-európai modellt követte, azáltal, hogy minden település önálló önkormányzatot alkothatott. Az önkormányzatok feladat- és hatáskörét tekintve viszont az észak-európai modellhez hasonlóan széles felelősséget rótt valamennyi települési önkormányzatra, viszont differenciálatlanul. Mindehhez egy sajátos, többnyire évente változó finanszírozási rendszer társult, állandósítva a rendszeren belüli, működőképességet nehezítő ellentmondások sokaságát.

A jogszabályok biztosította széles körű függetlenség mellett 1991-ben az állam és az önkormányzatok közötti forrásmegosztás jelentős forrásbőséget biztosított, elsődlegesen az újonnan alakult kistélepülési önkormányzatok számára. Az első éveket követően az állami támogatás mértéke már folyamatosan csökkent.

A helyi önkormányzatok kezdetben széles körű jogi függetlenséggel rendelkeztek,³ viszont a sokoldalú tevékenységükhöz nem társult tényleges gazdasági alap. Valójában nem jöttek létre erős autonómiák, viszont a függetlenség és a szabadság élménye hihetetlen erőket és helyi energiákat szabadított fel, aminek révén főleg a kisközségek sokasága indult meg a fejlődés útján.

A 1990-es törvény jelentős működtető vagyont ígért a településeknek, amelyből alapvetően a közszolgáltató intézményekhez kötődő, ennek révén korlátozottan forgalomképes ingatlanok kerültek az önkormányzatokhoz, míg a működtető vagyomból csupán a víz- és csatornarendszer egy része vált önkormányzati tulajdonná. A villamos- és gázszolgáltatók belterületi vezetékes vagyona ígervény maradt, majd hosszú küzdelem eredményeként került sor a részleges kártalanításra, miközben a vagyont eladták.

Mindezen problémák, belső ellentmondások ellenére 1990-ben közvetlen, demokratikus választások eredményeképpen létrejöttek a települési önkormányzatok, amelyek elsődlegesen a helyi közügyek intézésére, a közszolgáltatások biztosítására voltak hivatottak.

Az első 20 esztendő tanulsága, hogy a fenntartható önkormányzás egyre kevesebb önkormányzat számára volt elérhető és az egymást váltó kormányok ugyan az átalakítás szükségességét felismerték, de nem volt meg a közös politikai akarat a változtatáshoz. A települési önkormányzatok növekvő része a mindenkori központi költségvetés szabályozásától függően volt képes csupán talpon maradni. Az európai uniós csatlakozás felerősítette és növelte az önkormányzati feladatok terhét, miközben a közszolgáltatások megfelelő minőségű ellátásához szükséges források nem álltak rendelkezésre. A kormányok többnyire a strukturális átalakításokat erőltették, és nem törekedtek a működőképesség megerősítésére. Egyre nyilvánvalóbbá vált Sen Amartya megállapítása: *„A gazdasági szabadság hiánya társadalmi szabadsághiányt teremt, éppúgy, ahogy a társadalmi vagy politikai szabadsághiány gazdasági szabadsághiányhoz vezethet.”*⁴

Az önkormányzati rendszeren belüli tartós bizonytalanságot a világgazdasági válság hatásának magyarországi megjelenése felerősítette. Az önkormányzatok egy része megpróbált

³ Az akkori jogi függetlenségre egy különleges példa, hogy 1991 nyarán Vas megye önkormányzata előbb ismerte el Szlovénia függetlenségét, mint a Magyar Köztársaság.

⁴ Lásd: SEN, Amartya (2003): *A fejlődés, mint szabadság*. Budapest, Európa. 27.

előre menekülni azzal, hogy külső forrás bevonásával biztosítsa a fejlesztésekhez szükséges pénzügyi hátteret. A bankok egy része ebben partner volt és felkínálták a kötvényt, mint sajátos hitelezési formációt. Ez a termék gyorsan elterjedt, aminek következményeként az önkormányzati adósságállomány ugrásszerűen megnőtt. Ahogy a szolgáltatások minőségében, úgy az eladósodás mértékében is jelentős különbségek alakultak ki, míg a megyei jogú városok és megyei önkormányzatok milliárdos tételekkel adósdottak el, addig több száz kistélepülésnek arra sem volt esélye, hogy hitelt kapjon.

2010-re nyilvánvalóvá vált, hogy tovább nem terhelhetők az önkormányzatok, a konfliktus konténerek megteltek, az átalakítás elkerülhetetlenné vált. A második Orbán-kormány egyik fontos feladata lett az önkormányzati rendszer működőképességének megteremtése, és új, fenntartható rendszer kiépítése. A válságban lévő gazdaság és társadalmi folyamatok lehetséges kezelésére megjelent az erőteljes állami befolyás és állami ellátás filozófiája.

Az új államfilozófia leglátványosabb jogi terméke a korábbi köztársasági alkotmányt felváltó Alaptörvény. A legfontosabb törvényi szabályozás szerkezetében és felépítésében szakított az előző két évtized gyakorlatával. Az Alaptörvényben az önkormányzatok, mint az állami szervezetrendszer egyik részelemeként jelennek meg, már szó sincs arról, hogy az önkormányzathoz való jog a választópolgároknak alapjoga lenne. Az új felfogás értelmében az önkormányzatok az állam végrehajtó szervezeteinek egyik sajátos formája, amely jelentős felügyeletre és pénzügyi kontrollra szorul.⁵

Az Alaptörvény szabályozását követően született több mint 30 sarkalatos törvény egyike, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) Ugyanakkor ezzel egyidejűleg számtalan olyan törvény született, amely szintén jelentős mértékben befolyásolja az önkormányzatok feladat- és hatáskörét, valamint szerepét és mozgásterét.

Az önkormányzati rendszer talán legnagyobb léptékű változtatása a megyei önkormányzati szerep 2012-es teljeskörű átalakítása. A kormányzat egyrészt megmentette a megyei önkormányzatokat a felhalmozott adósságaiktól, másrészt megszüntette középfokú közszolgáltató szerepüket, és harmadrészt ezzel „összhangban” elvette vagyonukat. A megyei önkormányzatok intézményrendszerüktől megfosztva lettek a térségfejlesztés központjai. Ehhez csupán pénzük, tudásuk, apparátusuk és lehetőségük nem lett, viszont maradtak a politizáló testületek, érdemi témák és tényleges döntések nélkül. Az állam tovább erősödött középszinten a megyei integrált kormányhivatalok létrehozatalával. Régi kormányzati elképzelés vált valósággá azáltal, hogy sor került a megyei dekoncentrált szervek túlnyomó többségének integrálására a kormányhivatalokba. Ezáltal egy erős állami és államigazgatási szervezet jött létre, élükön a kormány megbízottakkal, akik a kormánypolitika megyei végrehajtói. A korábbi megyei önkormányzati fenntartású középfokú intézmények átmenetileg a Megyei Intézményfenntartó Központba kerültek, majd a következő évtől az intézmények vagy a megyei jogú városokhoz, vagy az intézmény székhelye szerinti

⁵ Lásd: Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) A helyi önkormányzatokról szóló 31–35. cikkeit.

települési önkormányzatokhoz, vagy egyes kormányzati szervezetekhez kerültek. Ezzel a megyei, mint térségi önkormányzat elvesztette területi közszolgáltatási szerepét.

A 2013-as év hatása az önkormányzati rendszerre hasonló jelentőségű, mint az 1990-es esztendő volt. Gyakorlatilag ettől az évtől kezdődik az új típusú önkormányzás, amely mind hatáskörét és feladatkörét, mind finanszírozási rendszerét, mind pedig pénzügyi helyzetét tekintve teljesen eltér a korábbi évtizedekben kialakulttól. Ezzel párhuzamosan jelentősen csökkent az önkormányzatok jogi autonómiája és feladatellátási súlya. Sor került a köznevelési intézmények előbb részleges, majd teljes állami fenntartásba vételére, a járási hivatalok megalakítására, elsődlegesen a kistépüléseket érintően a közös önkormányzati hivatalok kialakítására. A települési önkormányzatok száma változatlan maradt, viszont feladatkörük és szervezeti alakítási szabadságuk jelentősen változott. A korábbi, úgynevezett normatív finanszírozás rendszerét felváltotta a feladatalapú finanszírozás. A kötelező feladatok ellátásához szükséges források az új rendszerben elvileg valamennyi önkormányzat számára rendelkezésre állnak, részben a központi költségvetésből, részben saját bevételből. Az új szisztémában méginkább egyértelművé vált, hogy érdemi saját bevétele a települési önkormányzatok csupán 10%-ának áll rendelkezésére, így az önkormányzatok túlnyomó része számára az önkormányzás szabadsága korlátozott. A nagy átalakítás fontos része, hogy a kormányzat határozott lépéseket tett a felhalmozódott, mintegy 1200 milliárd forint önkormányzati adósság rendezésére. Gyakorlatilag az önkormányzatok valamennyi közvetlen adósságát átvállalta az állam, függetlenül annak keletkezésétől, indokoltságától, megalapozottságától. A helyzet rendeződött, a felelősség viszont vizsgálat nélkül maradt.

3. A PARADIGMAVÁLTÁS SZERVEZETI HATÁSAI

A paradigmaváltás ellenére elvileg a magyar önkormányzati rendszer struktúrájában nem történt érdemi változás. Továbbra is maradt minden település önálló önkormányzat, élükön a polgármesterrel, képviselő-testülettel, saját költségvetéssel és szabályozási, döntési kompetenciával. Viszont a 2000 lakos alatti népességű települési önkormányzatok 2013-tól nem tarthatnak fenn önálló polgármesteri hivatalt, így a szervezeti alakítási szabadsága a kisebb településeknek csorbult. Önmagában nem probléma, hogy nincsen minden községben önálló hivatal, (korábban a települések 40%-ában nem volt hivatal, most 60%-ában nincsen)⁶ viszont a kényszerűen létrehozott közös önkormányzati hivatalok szervezetének kialakításakor a központi költségvetés szűkre szabta a támogatott hivatali létszámot.

Lényegesen kevesebben dolgoznak a közös hivatalokban,⁷ mint amennyire szükség lenne a nem székhely községek közigazgatási közszolgáltatásokkal való kiszolgálásához. A feladatalapú finanszírozás rendszerében elismert hivatali létszámon túl, az érdemi saját

⁶ ZONGOR Gábor (2013): Az új önkormányzati hivatalokról. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 9. sz. 37–42.

⁷ BALÁS Endre (2018): Fluktuáció az önkormányzati hivataloknál. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 28. évf. 229. sz. 94–102.

bevétellel nem rendelkező kisebb települések jellemzően nem tudnak biztosítani többletlétszámot, annak ellenére, hogy erre igény lenne.

A másik probléma, hogy egyes, korábban jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyek járási hivatalokhoz telepítésével jelentős szakemberi kör is kikerült az önkormányzati hivatalok állományából. Ennek következtében az önkormányzatok szellemi, humánerőforrása csökkent. További probléma, hogy egyes, főleg a szociális hatósági ügyek egy része átkerült a járási hivatalokhoz, míg a másik része maradt az önkormányzati hivataloknál. Ugyanakkor a szociális támogatásra szorulókról való végső gondoskodás az önkormányzatok feladata, miközben a rájuk vonatkozó információkat is megosztották, így nem állnak teljeskörűen rendelkezésre. Összességében a települési önkormányzatok kötődő humánerőforrás körét jelentősen csökkentette az egyes közszolgáltatások állami fenntartásba vétele.

A hivatali rendszer átalakításával egyidejűleg megváltozott a jegyzők jogállása is. Az eredeti elképzelés szerint a jegyzői szerep is átalakult volna oly módon, hogy a korábbi bürokratikus, jogi, hatósági jellegű megközelítést felváltotta volna a településmenedzseri karakter. A felemás átalakítás következtében továbbra is maradt a jegyzőnél hivatalnoki munka, így a településmenedzseri szerep csak részlegesen érvényesül. Ezen túlmenően a jegyző kinevezésének módjában is lényegi változás következett be, azáltal, hogy az új helyzetben már nem a képviselő-testület, hanem a polgármester nevezi ki a jegyzőt. Ennek következtében a jegyző korábban meglévő részleges szakmai függetlensége megszűnt, és elsődleges szempont lett a polgármesterrel szembeni lojalitás.

Az átalakulás következtében a kisebb településeken, ahol megszűnt az önálló önkormányzati hivatal megnövekedett a polgármester adminisztratív terhe. A lényegesen kevesebb közigazgatási szakmai támogatás következtében több és többféle feladat hárul a polgármesterre. Amennyiben társadalmi megbízatásban látja el a feladatot a polgármester, a község esélyei a fejlődésre és fejlesztésre tovább romlanak.

Az önkormányzat, mint szervezet fejlesztésének ügye döntően a polgármesterre hárul. A polgármester személye, felkészültsége, eltökéltsége, együttműködési készsége és képessége jelentős mértékben meghatározza a település fejlődését. Természetesen az önkormányzati törvényben foglaltaknak megfelelően a képviselő-testület és annak tagjai szerepe végső soron a meghatározó. A laikus képviselők szervezett felkészítése a feladatokra és a felelősségükre eddig hiányzott a rendszerből. E tekintetben a törvényi szabályozás⁸ előrelépést jelent, viszont a képzés, a felkészítés módja és minősége még jelentős fejlesztésre szorul. Az önkormányzatok fejlesztése nem képzelhető el a fejlesztők (polgármesterek, jegyzők, önkormányzati képviselők) képessé tétele nélkül.

A magyar önkormányzati rendszerben kezdetektől megjelent az egységes szabályozás ellenére a különbség kistelepülések, községek és a nagytelepülések, városok és főleg a megyei jogú városok között. A főváros és vidék különbözőségéről most nem is beszélek. A 10 ezer lakos feletti települési önkormányzatok egyrészt a rendelkezésre álló erőforrások

⁸ Möt. 32. § (2) bek. j) pontja, amely szerint az önkormányzati képviselő: „*eskütelét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen*”.

tekintetében térnek el a községektől, másrészt az önkormányzat választott szereplőinek politikai identitásában. Azáltal, hogy ezen városi körben a képviselő-testület tagjává válhatnak a jelöltet indító politikai pártok és civil szervezetek képviselői is, úgynevezett kompenzációs listáról, így a pártpolitika fókuszába kerülnek a nagyobb városok.

A pártpolitikai befolyás viszont hatással van a szervezetfejlesztésre is egyrészt a politikai stáb beépítésének igényével a hivatalba, másrészt az adott település fejlesztési forrás-szerző-képességét jelentősen befolyásolja, hogy a polgármester, illetve a képviselő-testület kormánypárti, illetve ellenzéki-e. A kialakult magyar támogatási rendszer következtében a településfejlesztési programok kormányzati támogatásánál meghatározóvá és elvárttá vált a kormány iránti elkötelezettség. Ez a pártbefolyás adott esetben torzító hatással van az önkormányzati autonómia érvényesülésére, illetve a helyi igényeknek megfelelő fejlesztésekre. Az a tény, hogy a polgármesternek a helyi igények, fejlesztési elképzelések következetes képviselésén túl pártpolitikai szempontoknak is meg kell felelnie annak érdekében, hogy elnyerje a térségben a „kijáró” bizalmát és támogatását gyakorta ellene hat a fenntartható önkormányzásnak.

A nagyobb lakosságszámú települések privilegizált helyzete következtében a szervezetfejlesztésre fordítható, zömében uniós forrásokat is a nagyvárosok használják fel. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról a tényről sem, hogy a városi polgármesteri hivatalok valóságos szervezetrendszer alkotnak, így valóban mód nyílik a szervezet fejlesztésére, amelyre vonatkozóan európai uniós források is rendelkezésre álltak. A városi szervezetfejlesztések fő fókuszában a versenyképességre való alkalmassá tétel jelenik meg.⁹

A kistelepülések esetében klasszikus szervezetfejlesztésről alig, vagy nagyon ritkán beszélhetünk, mivel nem állnak rendelkezésre sem anyagi, sem szellemi erőforrások. A kistelepülési „szervezetfejlesztések” nem tudatos, nem tervszerű, sokoldalú stratégián alapuló fejlesztések többnyire inkább a mindennapi kihívásokra adandó rövid távú válaszok.

Minden nehézség ellenére a jó gyakorlatok és megoldások sokaságával találkozhatunk, még a szervezeti rendszer hatékony, észszerű és célszerű működésével kapcsolatban is. Egyetértek Vigvári András tíz évvel ezelőtt leírt megállapításával, amely szerint: „A külső kényszerek miatt az önkormányzati szektor szereplői tekinthetők a közszektorban a leginnovatívabb, tanulásra leginkább hajlamos szereplőknek.”¹⁰

Amennyiben kiragadunk konkrét önkormányzati gyakorlatokat a sokaságból, akkor egyre inkább szembesülhetünk azzal, hogy a magyar önkormányzati rendszer átfogó jellemzője a kettéosztottság. Egyrészt vannak a tehetős önkormányzatok, amelyek jelentős helyi bevétellel, zömében iparüzési adóbevétellel rendelkeznek és valóságos önkormányzásra képesek a csökkentett kompetencia ellenére. Ez az önkormányzati kör a települések mintegy 10%-át képviseli. Másrészt vannak a saját bevétellel nem, vagy csekély mértékben

⁹ A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása – 4. (Szakpolitikai kérdések) Elérhető: <https://hirlevel.egov.hu/2014/08/18/a-helyi-kozzszolgaltatasok-versenykepesseget-szolgalo-modernizalasa-4-szakpolitikai-kerdesek/> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 19.)

¹⁰ VIGVÁRI András (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 22. évf. 1. sz. 162.

rendelkező és zömében alacsonyabb lakosságú települések, amelyek a működésüket tekintve döntő mértékben a központi költségvetésnek, míg fejlesztési szempontból a „kijárásnak” kiszolgáltattak. Ezek a kis önkormányzatok a mindennapi túlélésért küzdenek, nem távlatos stratégiák alapján cselekszenek, viszont képesek minden nehézségük ellenére a helyi közösségek építésére, összetartására és képviselőire.

4. ÖSSZEGZÉS

A Magyarországon általánosan érvényesülő és létező jogi szabadságot jelentős mértékben korlátozza a települési önkormányzatok túlnyomó többsége számára szabadon felhasználható pénzügyi források szűkös volta. Ennek következtében a kisebb településeknek új stratégiára van szüksége, jelesül az önszervező önkormányzatra¹¹ való felkészülésre. Ennek következtében a meglévő, sok helyen meglehetősen szűkös humánerőforrással való lehető legeredményesebb gazdálkodásra kell felkészülniük. A kistelepülések legfőbb szervezetfejlesztési erőforrása a közért tevékenykedő választott és öntevékeny ember. Közülük is kiemelendő a település elsőszámú vezetője, a polgármester és legfőbb szellemi és szervező támasztéka, a jegyző. Az ő együttműködésük és képességük meghatározó jelentőségű a település fejlődése szempontjából.

Természetesen az egyes települési önkormányzatok léte önmagában egyre kevésbé értelmezhető. Igaz ez még a fővárosra és a megyei jogú városokra is, bár ezt gyakorta hajlamosak a nagyok elfelejteni. Ebből következően jelentős szervezeti és működési erőforrás áll rendelkezésre a települések közötti társulásban és együttműködésben, valamint a hálózatokban való aktív cselekvésben. Ehhez nyitottságra és innovációra, kreativitásra van szükség, amelyek viszont még mindig jellemzői a sikeres önkormányzati vezetőknek.

A gyakorló polgármesterek és jegyzők jól tudják, hogy a helyi közösség együttműködése, akarata és szándéka teszi alkalmassá a helyi önkormányzatot, hogy valódi autonómiává váljon. Erről a közigazgatás fejlesztőinek soha nem szabad megfeledkezniük. Ezért fontos kiemelni Balázs István megállapítását, amely szerint: *„A főként az eredményesség és hatékonyság nevében végrehajtott változtatások azonban a megelőző szabályozási tartalommal megjelenő autonómia szinthez képest visszalépést jelentenek.”*¹²

Az elkövetkezendő időszak fontos feladata, hogy segítse a kisebb települési önkormányzatokat is abban, hogy képessé váljanak az öntevékenységre, a fejlesztésre és a fejlődésre, vagyis az önkormányzatra. Az önkormányzati vezetők célzott, szervezett és rendszeres képzése, felkészítése nélkül egyes területek, térségek leszakadása tovább folytatódik és visszafordíthatatlanná válik.

¹¹ Az önszervező önkormányzat fogalmát lásd: ZONGOR GÁBOR (2018): *Önkormányzati HR. Az önkormányzat humán erőforrásai.* – Önszervező önkormányzat 5. Budapest, Dialóg Campus. 10.

¹² BALÁZS ISTVÁN (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 3. sz. 10. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 16.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALÁS Endre (2018): Fluktuáció az önkormányzati hivataloknál. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 28. évf. 229. sz. 94–102.
2. BALÁZS István (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 3. sz. 10. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 16.)
3. *A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása – 4.* (Szakpolitikai kérdések) Elérhető: <https://hirlevel.egov.hu/2014/08/18/a-helyi-kozszoallitasok-versenykepesseget-szolgalo-modernizalasa-4-szakpolitikai-kerdesek/> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 19.)
4. SEN, Amartya (2003): *A fejlődés, mint szabadság*. Budapest, Európa.
5. VIGVÁRI András (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 22. évf. 1. sz. 141–167. DOI: <https://doi.org/10.17649/TET.22.1.1161>
6. ZONGOR Gábor (2013): Az új önkormányzati hivatalokról. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 9. sz. 37–42.
7. ZONGOR Gábor (2018): *Önkormányzati HR. Az önkormányzat humán erőforrásai.* – Önszervező önkormányzat 5. Budapest, Dialóg Campus.

Ajánlott irodalom

1. ALMÁSY Gyula – BELÉNYESI Emese – GÁSPÁR Máttyás (2015): *Önkormányzati szervezetfejlesztés*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem.
2. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
3. ZONGOR Gábor szerk. (2015): *A magyar önkormányzatok 25 éve – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből*. Budapest, Szerif Kft.

Dr. Zongor Gábor 1953-ban született. Egyetemi jogi diplomát Budapesten, az Eötvös Loránd Tudományegyetemen szerzett. 1977-től Veszprémben a közigazgatás különféle szervezeteiben dolgozott. 1990 és 1998 között a Veszprém Megyei Önkormányzat közgyűlésének elnöke. 1998–1999-ben országgyűlési képviselő. 1999 és 2016 között a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének főtitkára volt, nyugdíjba vonulásáig. Jelenleg a Nemzeti Köszolgálati Egyetem mentor oktatója, kutatója. Kutatási területe az önkormányzatok működése és jó gyakorlatai, az önkormányzati szereplők és a pártpolitika viszonya. 33 szakmai folyóiratban, több mint 200 írása, míg könyvekben 70 tanulmánya jelent meg. 5 könyv szerzője, és hétnek a szerkesztője, illetve társszerkesztője. 1991 óta a *Comitatus Önkormányzati Szemle* szerkesztőbizottságának alapító elnöke.

Kelemen Miklós

ADALÉKOK A RÓMAI IGAZGATÁSFINANSZÍROZÁS KÉSŐ CSÁSZÁRKORI VÁLTOZÁSAIHOZ¹

Some Results to the Changes of the Roman Public Finance in the Late Empire

Dr. Kelemen Miklós adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Egyetemes Állam- és Jogtörténeti Intézet,
kelemen.miklos@uni-nke.hu

A késő-római államszervezés Diocletianus császár (284–305) uralkodásához köthető reformja a Római Birodalom kormányzati rendszerének átalakítása mellett az igazgatásfinanszírozás alapjait és módszereit is döntően megváltoztatta. A változtatások közül különös hangsúllyal emelhetjük ki az úgynevezett „annona-munera rendszer” megszervezését, amelyben egy adott tartományi igazgatási egység közvetlenül látta el, és javadalmazta a területén állomásozó hadsereg katonaságát, továbbá a hivatalnoki kar személyi állományát. Az új rendszerrel összefüggő átszervezés során az úgynevezett annona-adó vált a tartományi lakosság főadójává. A tanulmányunkban érintett másik közteher, az „alantas kötelességek” (munera sordida) sajátosan ötvözték a közvetlen szolgáltatások és a munusok fogalmi sajátosságait, bizonyos szempontból átmeneti csoportot képeztek az „annona-szerűen” és a közkötelezettségként teljesített, továbbá a rendszeres és rendkívüli adózói szolgáltatások között. A szakirodalomban többször is alulszervezettnak vagy esetlegesen bemutatott római igazgatásszervezésre általában jellemző, hogy elsősorban a felmerülő helyzetekre és problémákra reagálva alakított ki a hatékonyságot és praktikumot leginkább szolgáló intézményszervezési megoldásokat. A tanulmányunkban tárgyalt közterhek – az annona és a munera sordida – elemzése jól tükrözi a késő-római államszervezés említett sajátosságait. Elemzésünkben ugyanakkor megpróbáljuk érzékeltetni azt az aránytalanságot is, ami a császári kormányzat elvárásai és a teljesítőképessége határára ért lakosság lehetőségei között fennállt.

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült (Alprojekt címe: Az „Európai hagyomány: Állam és igazgatás történeti megközelítésben.” Projektvezető: Prof. Dr. Jakab Éva).

KULCSSZAVAK:

annona, annona militaris, annona expeditionalis, annona adaerata, annona-munera rendszer, Diocletianus, igazgatástörténet, késő római adóügyek, késő Római Birodalom, munera sordida, munus.

During the period of the late Roman Empire, in addition to transforming the government structure of the empire, Diocletian's (284–305) reforms changed the foundations and methods of administration and finance significantly. The constitution of the so-called annona-munera system is to be highlighted with an outstanding importance among the substantial changes. In this system, a particular provincial unit directly supplied and remunerated the officials, as well as the army stationed at its territory. During the reorganization associated with the new system, the annona militaris tax became the main tax of the provincial population.

The “menial service” (munera sordida) combined the conceptual characteristics of the munus and the direct services in a particular way. The munera sordida were prescribed for the tax payers as extraordinary charges which could be exercised in different forms (contribution of work, animal/equipment). From a certain perspective they formed a transitional group between the annona-like and public burdens, and even between ordinary and extraordinary taxpayer's services.

It is specific to the Roman administration and organization that it evolved efficient and practical institutional and organizational solutions by reacting on emergent situations and problems.

The burdens, which is the subject of our study, the annona and munera sordida system illustrates the purpose and character of the late Roman levies, as well. The scope of its duties indicate the disproportion between the expectations of the imperial government and the performance of the population which already reached its limits.

KEYWORDS:

annona, annona militaris, annona expeditionalis, annona adaerata, annona-munera system, Diocletian, history of public administration, late Roman Empire, munera sordida, munus, taxation in the late Roman Empire

1. BEVEZETÉS – A KÉSŐ RÓMAI IGAZGATÁSFINANSZÍROZÁS ÚJ ELEMEI

A Római Birodalom történelmében alapvető átalakulásokat hozó 3–4. század változásaira kiemelten is igaz Ausbüttel megállapítása, amely szerint a római történelemben lejátszódó, igazgatással összefüggő változtatások nem nagyobb, rendszerszerű elgondolásokon alapultak, sokkal inkább a felmerülő kihívásokra és problémákra adott válaszokként értelmezhetők.² A római igazgatásszervezés – szakirodalomban rendszeresen hangsúlyozott – meghatározó sajátossága, hogy a felmerülő helyzetekre és problémákra reagálva alakított ki a hatékonyságot és praktikumot leginkább szolgáló intézményszervezési megoldásokat.³

A késő római államszervezés Diocletianus császár (284–305) uralkodásához köthető reformja a Római Birodalom kormányzati rendszerének átalakítása mellett az igazgatásfinanszírozás alapjait, módszereit és formáit is döntően megváltoztatta. A változtatások közül különös hangsúllyal emelhetjük ki az új típusú „arányos–helyi ellátási rendszer” megszervezését, amelyben az adott igazgatási egység közvetlenül látta el, és javadalmazta a területén állomásozó hadsereg katonaságát, továbbá a hivatalnoki kar személyi állományát. Ennek megfelelően az adott területigazgatási egység adózó lakosságának közterheit is a helyben ellátandó haderő és bürokrácia létszáma, továbbá annak szükségletei alapján állapították meg.

Az új rendszerrel összefüggő átszervezés során az *annona militaris* vált a tartományi lakosság főadójává. A jelzett adófajta a Severus-korban még a hadsereg élelmezését és ellátmányozását szolgáló lakossági terménybeszolgáltatást jelentett, amelyet esetileg felmerülő szükségletek fedezésére írtak elő, rendkívüli jelleggel. A rendkívüli terménybeszolgáltatás eseti kötelezettségét és alkalmi jellegű gyakorlatát Diocletianus reformjai egy birodalmi szintű igazgatásfinanszírozási rendszerre fejlesztették.

² „Den verschiedenen administrativen Änderungen lag niemals irgendein staatspolitisches Konzept zugrunde, vielmehr reagierten die Kaiser auf Erfordernisse und Probleme, die sich Laufe der Zeit ergaben”. AUSBÜTTEL, Frank M. (1998): *Die Verwaltung des Römischen Kaiserreiches. Von der Herrschaft des Augustus bis zum Niedergang des Weströmischen Reiches*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft. 194.; Hasonló következtetésre jut I. Valentinianus (364–372) uralkodását elemző munkájában Schmidt-Hofner könyvének bevezetésében („Der römische Kaiser regierte nicht, er reagierte”) és összefoglalásában: „Der Großteil der Regierungstätigkeit hatte demnach affirmativen und reagierenden Charakter”.; SCHMIDT-HOFNER, Sebastian (2008): *Reagieren und Gestalten: der Regierungsstil des spätrömischen Kaisers am Beispiel der Gesetzgebung Valentinians I.* München, Beck. 11., 337.

³ MACMULLEN, Ramsay (1976): *Roman governments response to crisis AD 235-337*. New Haven–London, Yale University Press. 11; NÉMETH György szerk. (2007): *Római történelem*. Budapest, Osiris. 723.; A szakirodalom egyik reprezentánsa ezzel a sajátos „esetlegességgel” összefüggésben használja a „kormányzat nélküli kormányzás” (*Government without Bureaucracy*) megjelölést, arra utalva, hogy a korai-császárkori igazgatási rendszerben nem hivatásterüen működő bürokrácia, hanem jelentős részben a főtisztviselőkhez személyesen kötődő emberek, a hadsereg katonái, továbbá az igazgatási feladatok ellátására kötelezett magánszemélyek (elsősorban városi főtisztviselők) segítségével oldották meg, költségtakarékos módon az igazgatási feladatok ellátását.; GARNSEY, Peter – SALLER, Richard (1987): *The Roman Empire (Economy, Society and Culture)*. Oakland, University of California Press. 20.

A reformokkal összefüggő változtatások második eleme a hadsereg és a civil adminisztráció tagjainak járó rendes illetmény, a korai császárkorban (kész)pénzben fizetett zsold, a *stipendium* átalakítása terménybeli járandóság, úgynevezett *annona* formájában kiosztott illetménnyé. A hadsereg-élelmezés körébe tartozó, természetben kiadott *annona militaris* ezáltal a hadsereg-finanszírozás elsődleges formájává vált, amelyet rendes illetményként osztottak az igazgatás személyi állománya számára is.

A késő római adórendszer és igazgatásfinanszírozási gyakorlat árnyaltságát és összetettségét már a témát feldolgozó legkorábbi munkák is hangsúlyozzák.⁴ A források szűkösségét és az elméletalkotás ebből fakadó nehézségét az újabb szakirodalom is megalapítja, de ez a sajátosság különösen jellemző az új szisztéma egyik meghatározó eleme, a „földadó” (*iugatio*) és a „fejadó” (*capitatio*) egymást kiegészítő rendszerének vonatkozásában.⁵ Várady, a *capitatio–iugatio* rendszer elemzésére vállalkozó – a múlt század közepén keletkezett – munkákat egyenesen úgy jellemzi, mint amelyek „nyíltan vagy hallgatólagosan tudomásul veszik az alapelv megfejtetlenségét”.⁶

A kérdéskör tanulmányozása során megfigyelhető további sajátosság, hogy a birodalmi bürokrácia, továbbá a hadsereg ellátását és illetményezését egyaránt szolgáló *annona militaris* adó kiemelt jelentősége miatt a késő római közterhek és államfinanszírozás vizsgálata elsősorban az agrárnépesség kötelezettségeire fókuszál. Tudományosan közismert, hogy a Diocletianus uralkodásához kötött „államfinanszírozási reform” középpontjában álló *annona militaris* a vidéki lakosság állította elő és szolgáltatta be adószerűen az állami intézmények számára. Hangsúlyoznunk kell ugyanakkor, hogy a bevételeket biztosító „agráradók” mellett a vagyonos városi polgárság (*decuriones, curiales*) számára előírt „polgári közkötelezettségek” (*civilia munera*) is alapvető szerepet játszottak a késő római államfinanszírozás működtetésében, sőt – Kolb lényegre törő szavaival élve – a római adóügyi igazgatás második pillérét („*zweite Säule der römischen Steuerwirtschaft*”) jelentették.⁷

⁴ BOTT, Hermann (1928): *Die Grundzüge der diokletianischen Steuerverfassung*. Frankfurt, Darmstadt.; PIGANOL, André (1935): *La capitation de Dioclétien*. *Revue Historique*, Tomus CLXXVI. Fasc. 1.; DÉLÉAGE, Andre (1945): *La capitation dus Bas- Empire*. Mâcon, Protat frères.; JONES, Arnold Hugh Martin (1953): *Census, Records of the Later Roman Empire*. *Journal of the Roman Studies*, Vol. 43, No. 1–2. 49–64.; KARAYANNOPOULOS J. (1958): *Das Finanzwesen des frühbyzantinischen Staates*. München, R. Oldenbourg Verlag.; VÁRADY László (1962): *Contributions to the Late Roman Military Economy and Agrarian Taxation*. *Acta Archaeologica*, 14. kötet 3–4. sz. 403–438.

⁵ GOFFART, Walter (1974): *Caput and colonate: Towards a History of Late Roman Taxation*. Toronto, University of Toronto.; DAZERT, H. (1985): *Ergänzungsabgaben und außerordentliche Lasten im römischen Reich im 4. und 5. Jahrhundert nach Christus*. Diss. Freiburg. 2.; HILDESHEIM, Ulrich (1988): *Personalaspekte der frühbyzantinischen Steuerordnung. Die Personalveranlagung und ihre Einbindung in das System der capitatio-iugatio*. Pfaffenweiler.; DUNCAN-JONES, Richard (1990): *Structure and scale in the Roman economy*. Cambridge, Cambridge University Press. 119–121.; A késő-római korszakot követő, 7. századtól számítható bizánci pénzügyi igazgatás vizsgálatának hasonló problémáira hívja fel a figyelmet Brandes. BRANDES, Wolfram (2002): *Finanzverwaltung in Krisenzeiten: Untersuchungen zur byzantinischen Administration im 6.–9. Jahrhundert*. Frankfurt am Main. 8–18.

⁶ VÁRADY László (1961): *Későrómai hadügyek és társadalmi alapjaik – A Római Birodalom utolsó évszázada (376–476)*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 313.

⁷ KOLB, Anne (2000): *Transport and Nachrichtentransfer im Römischen Reich*. Berlin, Akademie Verlag. 167.

A fentebb mondottakra tekintettel indokoltnak tűnik a késő római közpénzügyek gyakorlatát az adók és a közkötelezettségek rendszereként (*annona-munera* rendszer) értelmeznünk.

Rá kell mutatnunk arra is, hogy a *munera* neve alatt összefogott közkötelezettségek körébe nem csak a városi tanácstagokat terhelő, *civilia munera* fogalma alá vont feladatok tartoztak. Ebbe a körbe sorolhatók az államszervezet működtetése szempontjából kiemelt jelentőségű foglalkozást űzők (fegyverkovácsok, szabók, tengeri- és szárazföldi szállítók, pékek, élelmiszer-kereskedők) testületei által az államnak végzett munkaszolgáltatások (nevükben ezek is *munusok*), továbbá az adózók számára rendkívüli (*extraordinaria*) jelleggel előírható fizikai közmunkák. Elemzésünk szempontjából különös jelentőséggel bírnak az igazgatás „fizikai” feltételeit megteremtő, eredetszerűen (de messze nem kizárólag) közmunkát magukban foglaló, úgynevezett „alantas kötelezettségek” (*munera sordida*) is.

A *munera sordida* nevezetű közkötelezettség sajátosan ötvözte a közvetlen, „adószerű” szolgáltatások és a *munusok* fogalmi sajátosságait, bizonyos szempontból átmeneti csoportot képezett az „*annona-szerűen*” és a közkötelezettségként teljesített, továbbá a rendszeres és rendkívüli terhek között. Az igazgatásfinanszírozás „rendkívüli” eszközeként intézményesülő *munera sordida* jellegének összetettsége, továbbá rendeltetésének sajátosságai indokolják, hogy a lakossági közterheknek ezt a típusát is elemezzük az igazgatásfinanszírozás „rendes” formáját képező *annona munera adminisztráció* mellett.

A késő római közpénzügyek és igazgatásfinanszírozás összetettségére tekintettel az arányos helyi ellátási rendszer és az *annona*-adó részletes tárgyalására nincs lehetőségünk. Erre tekintettel a Diocletianus uralkodásától kezdődő korszak közpénzügyi viszonyainak általános jellemzőit csak érintőlegesen felvillantva, elsősorban az igazgatásfinanszírozás és javadalmazás új formájaként intézményesülő *annona militaris* és az azzal szorosan összefüggő *munera sordida* fogalmi és tartalmi kérdéseit kívánjuk részletesebben is áttekinteni, döntő részben római jogi forrásszövegek, elsősorban császári rendeletekből vett szemelvények bemutatásával.

2. AZ ANNONA MILITARIS RENDELTETÉSE ÉS FOGALMI ELEMEI

2.1. Az *annona militaris* jellegének és tartalmának megváltozása

A korai császárkor hadseregében szolgáló katonaság – és a fegyveres katonaság tagjaiból válogatott, hivatali munkára vezényelt állomány⁸ – rendes járandóságát a pénzben fizetett

⁸ A kormányzóságok hivatali feladataik ellátásához igénybe vehették a hadsereg, pontosabban a légiók személyi állományát is. Az altiszti (*beneficiarius*) előmenetel így magában foglalhatta a hivatali jellegű feladatellátás és karrier lehetőségét. A *beneficiariusok* principátus-kori történetéhez lásd különösen: OTT, Joachim (1995): *Die Beneficiarius, Untersuchungen zu ihrer Stellung innerhalb der Rangordnung des Römischen Heeres und zu ihrer Funktion*. Stuttgart, Franz Steiner.

zsold, a *stipendium* jelentette,⁹ ezt egészítette ki a jutalomként funkcionáló, rendkívüli jellegű, ugyancsak készpénzben osztott járulék, a *donativum*.¹⁰ A *stipendium* – első jelentésével szoros összefüggésben – jelölhette a katona (fizetett) szolgálati évét, továbbá a szolgálati év zsoldosztással záruló négyhónapos szakaszát is.¹¹

A hadsereg és a hivatalnoki kar rendszeres járandóságától elvi és gyakorlati alapon is megkülönböztetett *annona militaris* nem a javadalmazás, hanem a hadsereg-élelmezés vagy ellátmányozás körében értelmezett és rendszeresített intézményként funkcionált. Kiemelt jelentősége a Severus-korban mutatkozott meg először, amikor a katonaság ellátmányozását nem a térítés ellenében történő beszerzés, hanem közteherként meghatározott császári kivetés, úgynevezett *indictio* alapján foganatosított, kötelező beszolgáltatás formájában oldották meg. Hangsúlyozottan ki kell emelnünk, hogy a 2–3. század folyamán az *annona militaris* még nem az adózó lakosság területén állomásozó, „állandó” katonaság logisztikai szükségleteit szolgálta, hanem az állomáshelyét elhagyó, hadműveletben (*expeditio*) részt vevő, úgynevezett *expeditionalis* haderők élelmezését és ellátását.¹²

Az *annona militaris* rendeltetészerűen egy természetben fizetett és ugyancsak naturáliákban osztott járandóság, funkcióját tekintve azonban a 3. század végéig bizonyosan nem természetben fizetett zsold, és nem is természetbeni kiegészítése, egyfajta „zsoldpótléka” a pénzben fizetett *stipendium*nak vagy *donativum*nak.¹³ A katonaság számára biztosított juttatás Diocletianus államszervezeti és adóügyi reformjai nyomán lett logisztikai intézményből a hadsereg és az állami adminisztráció javadalmazásának rendes és rendszeres formája, amely magában foglalta a tulajdonképpeni terményzsoldot (*annona*) és az állati takarmányban kiadott „takarmány-pótlékok” (*capitum*). Az *annona militaris* rendeltetésének átalakításával párhuzamosan a Severus-korban rendkívülinek számító terménybeli beszolgáltatás a lakosság „főadójává” vált, a beszolgáltatást elrendelő császári parancs, az *indictio* pedig az állami adókiivetés elsődleges formája lett.¹⁴

⁹ GOLDSWORTHY, Adrian K. (2003): *The Complete Roman Army*. London, Thames & Hudson Ltd.; WESCH-KLEIN, Gabriele (1998): *Soziale Aspekte des römischen Heerwesens in der Kaiserzeit*. Stuttgart, Steiner. 48–49.; SOUTHERN, Pat – DIXON, Karen Ramsay (2000): *The Late Roman Army*. London, Batsford. 76–81.

¹⁰ Megjegyzendő, hogy a korai császárkor javadalmazási rendszere más fizetési formákat is ismert. A köztársasági *magistratusok* mintájára igénybe vehető állami hivatalsegédék (*apparitores*) szolgálatukért az állami (pontosabban: szenátusi) pénztárból (*aerarium Saturni*) utalt javadalmazásban részesültek (*aes apparitorum, merces*), az uraik mellett közfeladatot ellátó rabszolgák pedig éves szolgálati díjat kaptak (*cibaria, cibaria annua*). JONES, Arnold Hugh Martin (1949): *The Roman Civil Service (Clerical and Sub-Clerical Grades)*. *Journal of the Roman Studies*, Vol. 39, No. 1–2. 38–55.

¹¹ BERGER, Adolf (1991): *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*. Philadelphia, American Philosophical Society. (repr.) 715; HEUMANN, Hermann Gottlieb – SECKEL, Emil (1891⁷): *Handlexikon zu den Quellen des römischen Rechts*. Jena, Akademische Druck- u. Verlagsanstalt. 501.

¹² BOTT (1928): *i. m.* 15.; DAZERT (1985): *i. m.* 3.; MITTHOF, Fritz (2001): *Annona militaris: die Heeresversorgung im spätantiken Ägypten: ein Beitrag zur Verwaltungs- und Heeresgeschichte des Römischen Reiches im 3. bis 6. Jh. n. Chr.* Firenze, Gonnelli. 80.

¹³ VÁRADY (1961): *i. m.* 87.; MITTHOF (2001): *i. m.* 80.

¹⁴ JONES (1953): *i. m.* 51.; KARAYANNOPOULOS (1958): *i. m.* 96.; HEUMANN–SECKEL (1891⁷): *i. m.* 33.

Az *indictio* tehát eredetileg egy rendkívüli jellegű, majd – a 4. század elejétől – rendszeres adóketést tartalmazó császári utasítás. Az újjászervezett adóügyi igazgatás rendszerében utóbb már több jelentést is magában foglalt:

- a) jelenthetett egy hosszabb távú, 15 éves *indictio*s időszakot, amelyet (az első ilyen *indictio* időpontjától, 312-től számítva) az időszámításban is figyelembe vettek. Az *indictio* ebben az értelemben az adóketés és -beszedés alapjául szolgáló elszámolási egységek (jellemzően a föld- és személyi adóegységek: a *iuga* és a *capita*) meghatározását jelentette a soron következő időszakokra. Ezen egységek és normák alapján történt a tényleges ketés és beszedés a következő 15 évben;
- b) az *indictio* másodsorban az adott adózási évre (szeptember 1-én) meghirdetett adóketést is jelenthette. A *praefectus praetoriók* (a birodalom négy *praefecturájának* kormányzói) minden év szeptember 21-én közölték a hozzájuk tartozó provinciák helytartóival az általános császári adómegállapítás (*delegatio sacra*) alapján rájuk eső adómennyiséget, akik ezt az adót felosztották tartományaikon belül. Az *indictio* napját követő negyedik hónapban kezdődött meg a tulajdonképpeni beszedés vagy behajtás (*exactio*);
- c) az *indictio* (összefoglaló értelemben) jelenthette magát az adót, pontosabban a császári parancs (és a fentebb részletezett egyéb elismert lehetőségek) alapján beszedett adótételeket, szembe állítva a *superindictumnak* minősített, jogtalanul előírt közterhekkel (itt említhetjük meg, hogy a *superexactio* a jogos alapon álló, de mennyiségét tekintve eltúlzott többletbehajtást takarta).¹⁵

Az állam számára teljesítendő közterhek megállapítása uralkodói előjog, amely magában foglalta az adók összegének megjelölését és a felhasználás módjának meghatározását is. Az adóketésre vonatkozó uralkodói utasítást birodalmi tisztviselők, elsősorban az e téren kiemelt szerepet játszó tartományi kormányzók, hajtották végre, nem volt joguk azonban a császár által előirányzott összegnél többet beszedni („*Omnes pensitare debebunt, quae manus nostrae delegationibus adscribuntur, nihil amplius exigendi*”),¹⁶ és nem rendelkezettek önállóan, külön császári iránymutatás nélkül (*sine sacra forma*) a fel nem használt és megmaradt kincstári bevételek felett.¹⁷ Az előbbi szabályt legsúlyosabban megsértő önkényes pótbodyhajtás (*superexactio*) súlyos bűncselekménynek számított (*superexactionis crimen*), amelyért az adószedőnek halálbüntetés járt.¹⁸

Az adóketés elsőrendű formája az általános, éves császári adómegállapítás (*delegatio sacra, theia diatyposis*), ezt egészíthette ki más, adóketésre vonatkozó császári parancs. A 4. század végére már határozottan tiltották a *praefectus praetoriók* vagy más kormányzók

¹⁵ HEUMANN–SECKEL (1891⁷) i. m. 247–248.

¹⁶ CTh. 11, 1, 1 (315) = C. 10, 16, 4.

¹⁷ C. 10, 16, 1.

¹⁸ A hivatkozott rendelet [C. 10, 20, 1 (400)] a jogcím nélküli adóbehajtástól (*superexactio*) megkülönbözteti a jogos, de összegszerűségét tekintve túlzott (*ultra debitum elicium*) többletbehajtást (ennek szankciójaként pénzbüntetést rendel el).

által kiírt „pótkivetést” (*superindictum*), amely korábban lehetővé tette, hogy a tartományokban felmerülő halaszthatatlan szükségletek (*inexcusabilis necessitas*) fedezésére a császári *delegatióból* rájuk eső, rendes kivetésen (*indictio*) túl, önhatalmúlag (*arbitrio suo*) további terheket szabjanak ki.¹⁹ A *delegatiókban* szereplő, vagyis a császár által kivetett, *superindictum*-ként megnevezett terheket is rendes adóként (*velut canonem*) kellett értelmezni és teljesíteni.²⁰ A kötelezettségek sajátos típusa volt a császári parancs nélkül, egy adott területen „szokásos módon” teljesített szolgáltatások köre, amelynek az adott „rendes” jelleget, hogy „évente ismétlődő szokás szerint régóta teljesítik” („*anniversaria consuetudine antiquitus postulatur*”).²¹

A császári adókivetésen alapuló, „általános és rendes” (*canonica*) adók, továbbá a területileg különböző, szokások alapján (*consuetudine, ex more*) történő éves teljesítések együtt alkották a rendes kötelezettségeket, amelyeket megkülönböztettek a rendkívüli terhektől (*extraordinaria onera/munera*).²² Az 5. századra császári engedélyhez kötött *extraordinariák* technikai értelemben a rendkívüli adókivetést (*superindictum*) és rendkívüli behajtást (*collatio extraordinaria*) foglalták magukban.

Rendkívüli terheknek (*extraordinaria onera/munera*) tekintették mindazokat a kötelezettségeket, amelyek nem tartoztak a császári adókivetésen alapuló (*canonica*) és a helyi szokások alapján kivetett, rendszeresen (*sollemniter*) teljesített szolgáltatások körébe,²³ továbbá az ugyancsak éves rendszerességgel ellátott közkötelezettségek, *munusok* közé. Azok teljesítése nem rendszeresen, éves ismétlődéssel történt, hanem rendkívüli jelleggel és szükség szerint. A kötelezettség „rendszeretlen” jellegét emeli ki a *Codex Iustinianus* vonatkozó rendelete is, amikor rögzíti, hogy „nem lehet rendkívüli [teherként] értelmezni azt, amit a szolgálatkész lakosoknak rendszeresen kell teljesíteniük (*nec esse extraordinaria nec vocari, quae sollemniter a provincialibus devotissimis conferenda sunt*)”.²⁴

A rendkívüli terhek adózók közötti felosztását Constantinus – a városi eljárások (*principales*) helyett – a kormányzók közvetlen hatáskörébe utalta. Az erre vonatkozó rendelkezés értelmében a helytartóknak saját kezűleg (*manu propria*) kellett a császári adókivetésben

¹⁹ CTh. 11, 6, 1 (382) = C. 10, 18, 1. II. Constantius császár és Iulianus *caesar* 356-ban kiadott, vonatkozó rendelete (CTh. 11, 16, 7) azokra a különösen indokolt esetekre korlátozta a kormányzók adókivetési jogát, amikor „megoldhatatlan szükséglet miatt kell valami új [terhet] kivetni és a közérdek nem tűr késedelmet” (*si inexcusabilis necessitas quiddam novum exigat nec dilationem publica utilitas patiatur*). Ebben az esetben is szükség volt azonban a felettes *praefectus praetorio* engedélyére. A formailag a tartományi kormányzó által elrendelt, valójában a *praefectus praetorio* döntésétől függő, „halaszthatatlan szükségből” végrehajtott adókivetésben rejlő visszaélési lehetőségekkel Iulianus már galliai caesarsága alatt szembesült. A közte és *praefectus praetorio*ja között kialakult adó-megállapítási vita tapasztalatait tükrözi az egy évvel később meghozott *constitutio* (CTh. 11, 16, 8 = C. 10, 48, 8), amely a kormányzói (*praefectusi*) adókivetés esetén az uralkodó – igaz csak utólagos – értesítését írja elő.

²⁰ CTh. 11, 5, 2 (416) = C. 10, 17, 1.

²¹ CTh. 11, 16, 7 (356).

²² A „rendszeres adók” egy helyen említésére lásd, például a CTh. 11, 16, 7 (356) rendelet első mondatát („*Sola iubemus exigi, quae factis a nobis indictionibus aliisve praeceptis continentur et quae anniversaria consuetudine antiquitus postulatur*”).

²³ A CTh. 11, 16, 2 (323) értelmezése alapján: *quae praeter „canonica et consueta dependant”*.

²⁴ CTh. 11, 1, 5 (339) = C. 10, 16, 5.

meghatározott nevek mellé feltüntetni a személyre szabott kötelezettséget.²⁵ Az *extraordinariák* abból a szempontból is „rendkívülinek” számítottak, hogy azokat nem az adókivetés általános meghatározói: a földadó egység (*iugum*) és a fejadó egység (*caput*) alapján vetették ki,²⁶ hanem a kormányzók által meghatározott, egyesek vagyoni viszonyainak megfelelően személyre szabott, elméletileg igazságos módon. Az *extraordinariák* engedélyezése is császári előjog, vagyis a rendeletünkben említett kormányzói „adóösszeírás” (*iudices describunt*) nem jelentett önálló adókivetési jogot, csupán az uralkodó által elrendelt kötelezettség személyre szabására, az adózók közötti felosztására jogosított fel, a terület szükségleteinek és lehetőségeinek megfelelően.

A késő császárkorban intézményesített új, „arányos helyi ellátási rendszer” középpontjában az a célkitűzés állt, hogy a tartományok lakossága biztosítsa – a számukra előírt közterhek teljesítése révén – az adott területen állomásozó katonaság és bürokrácia ellátását, javadalmazását, továbbá annak egyéb szükségleteit. A katonai egységek állománylistáit (*quadrimenstrui breves*) a parancsnokok rendszeresen megküldték az *annona*-ügyeket legmagasabb szinten intéző *praefecturának*, ahol a csapatlisták (és a csapatlisták szerint kalkulált zsoldköltségek) alapján határozták az egyes területi egységek számára előírt *annona militaris* összegét.²⁷ A valóságnak nem megfelelő adatszolgáltatásban rejlő korrupciós lehetőségekre tekintettel egy vonatkozó császári rendelet (C. 1, 42, 1) hangsúlyozottan előírja, hogy a főtisztviselőknek és hivatalaiknak „*késlekedés nélkül, pontosan és gondosan*” („*sine cunctatione vere et diligenter*”) kell megküldeniük az említett állománytáblákat. Egy másik *constitutio* (C. 1, 42, 2) a hitelesség érdekében azt a formai követelményt támasztja, hogy a parancsnok (*tribunus*) mellett az egység tisztjei (a *domesticus*, az *actuarius*, az *optio*, a *numerarius* és a *subadiuva*) is írják alá az említett listákat, ezáltal adva igazolást arról, hogy annak tartalma hiteles és a valóságnak megfelel.

Megjegyzendő, hogy az *annona* formájában történő javadalmazás nem csak a szoros értelemben vett hadsereg és civil adminisztráció körében érvényesült. A katonai igazgatás körében találkozhatunk azzal a hadsereg-utánpótlás célját szolgáló gyakorlattal, amely szerint a katonák fiait – mivel kötelező jelleggel örökölték apjuk szolgálatát – felvették az alakulat állománylistájára (*matricula*). A C.Th. 6, 24, 2 (364) rendelkezése értelmében a fegyveres testületek egyik privilegizált csoportjának számító *domestici* kiskorú fiait és hozzátartozóit („*domesticorum filios vel propinquos parvos vel impuberes*”) nemcsak felvették az egység katonalistájára, hanem egy meghatározott összegű „zsoldpótlék” („*annonarum subsidium*”) is járt nekik.

²⁵ C.Th. 11, 16, 4 (328).

²⁶ Ezt egyértelműsíti az a rendelet, amely a konstantinápolyi polgárokat mentesíti az *extraordinaria munera* alól (C.Th. 11, 16, 6 [346]) azzal, hogy nekik csak a *caputok* és *iugumok* szerinti fizetéseket és kötelezettségeket (*pro capitibus seu iugis suis tantum pensitationem atque obsequia*) kell teljesíteniük.

²⁷ Az *annona militaris*, mint adó és az abból osztott zsold vagy illetmény közötti közvetlen összefüggést mutatja a Codex Theodosianus 7. könyv 4. *caput* és a Codex Iustinianus 12. könyv 37. *caput* címe is, amely a zsoldosztást az *annona militaris* adó kifizetéseként jelöli meg (*De erogatione militaris annonae*).

Az állami szolgálatra kötelezettek sajátos kategóriáját képezték a fegyvergyárak (*fabricae*) munkásai (*fabricenses*). Arcadius és Honorius rendelete (CTh. 10, 22, 4 [398]) szerint a felvett fegyverműveseket a katonai újoncok mintájára („*ad imitationem tironum*”) karbelyegzéssel kell megjelölni. A *constitutio* a *fabricenses* állományba vételével összefüggésben használja a katonai eskü (*sacramentum militiae*) kifejezést is. Iustinianus egyik *Novellája*, a *Nov. Ius. LXXXV.* (539) arról tudósít, hogy a fegyverművesek egy része a városokban működő fegyvergyárakban szolgál („*in publicis armificatoriis deputati sunt*”), másokat a felmerülő javítási munkák elvégzésére a csapatokhoz rendelnek ki és azok rendes állományába vesznek be („*qui in numeris constituti sunt armifacitores, quos etiam deputatos appellant*”). Ez utóbbiak rendes zsoldot, *annonát* kapnak („*de fisco annonas accipiunt*”).

Az *annona* fogalmának teljességéhez szükséges annak még egy típusát megemlítenünk. Terményszoldot nemcsak a belső hadszervezetbe tartozó katonáknak fizethettek, hanem a határok mentén élő (értsd: azokat fenyegető) szomszédos vagy betelepülő törzseknek is. Az *annona foederatica* a birodalommal szövetségi szerződést (*foedus*) kötő népek katonaságának fizetett ellátmány, hadisarc jellegű fizetség szerepét töltötte be.

2.2. Az *annona militaris* szállítása

A lakosság számára meghatározott (termény-)adókötelezettség a megfizetés (*illatio*) mellett magába foglalta annak „helybe szállítását” (*translatio*) is. A szállítás elsősorban a tartományi „terményadó-raktárak” irányába történt, előfordulhatott azonban, hogy a lakosoknak közvetlenül a csapatok állomáshelyére kellett szállítaniuk.²⁸ Jól mutatja a két szolgáltatás összefonódását, hogy az adóterheket az egyes adófizetők szintjéig kijelölt hivatalnokok, a *tabulariusok* az adó összege mellett mindig megjelölték a beszolgáltatások céljául szolgáló gyűjtőhelyeket és a szállítások idejét is. Az említett logisztikai állomások igazodtak a csapatok állomáshelyeihez és az igazgatás egyéb koordinációs pontjaihoz. A katonai táborok élelmiszerraktárai (*horrea*) mellett az adminisztrációs állomások (*stationes*), továbbá az állami posta, a *cursus publicus* vendégházai (*mansiones*) és váltóhelyei (*mutationes*) lettek megjelölve az említett célra.

A szállítást értelemszerűen megelőzte a beszedés (*collatio*), az adózóknak ezt követően kellett eljuttatniuk a beszolgáltatott termékeket a *tabulariusok* által kijelölt helyekre. Tekintetbe véve, hogy a hadsereg ellátmányául és zsoldjául egyszerre funkcionáló *annona militaris* a szükségleteknek megfelelően, fokozatosan használták fel, a szállítás is több mozzanatban bonyolódott le, és nem feltétlenül követte a beszedést.

A *translatio* megterhelő jellegét személetesen fogalmazza meg a CTh. 11, 1, 22 (386) – szakirodalomban gyakran idézett – fordulata, amely szerint sokszor „a szállítás több

²⁸ JONES, Arnold Hugh Martin (1986) [1964]: *The Later Roman Empire 284-602 — Social, economic and administrative Survey*. 2. vols. Baltimore, Johns Hopkins University Press. 458.

kárt okozott, mint maga a beszolgáltatás” („plus haberet dispendii translatio quam devotiois illatio”).²⁹

A beszédessel és szállítással összefüggő szervezési „nehézségekre” világít rá Constantinus császár 315-ben kiadott rendelete:

„*possessores cum satisfecerint publicae collationi, cautiones suas ad tabularios publicos deferant, ut eas tabularii sive sexagenarii periculi sui memores suscipiant a collatoribus, ipsas species quae debentur ex horreis suis ad civitates singulas per menses singulos perlaturis, ne illatio tributorum ex solis apochis falsis vel imaginariis cognoscatur.*” (CTh. 11, 1, 2)

A rendelet arra kötelezi az adózókat (*possessores*), hogy terményadójuk végleges leszállítását és bevételezését követően juttassák el saját (véltetően a bevételezést lebonyolító *susceptor* által kiállított) nyugtájukat (*cautio*) az adófizetési kötelezettségüket meghatározó iratot kiállító *tabulariusokhoz*. A *tabulariusok* így a teljesítést igazoló nyugtákat „saját felelőségükre” („*sui periculi*”) összevethették a náluk őrzött adólajstromokkal. A rendelet – szövegének második részében – utal arra, hogy az adózóknak havonta kell eljuttatniuk adójukat saját raktáraikból (*ex horreis suis*) a (*tabulariusok* által kijelölt) városokba (*ad civitates singulas*).³⁰

Az adófizetés részét képező „helybe szállítás” terhén próbál némileg mérsékelni egy 385-ben kiadott rendelet (CTh. 11, 1, 21) azzal, hogy kijelöli a lakosság ilyen jellegű kötelezésének elvi kereteit. A *constitutio* értelmében az adózókat a külön nevesített közterhek: a *mansiók* ellátása („*instruendas mansiones*”) és a termények szállítása („*conferendas species*”) céljából sem lehet távolabbra kirendelni, csak „a távolságnak és a szükségletnek megfelelően” („*itineris ac necessitatis habita ratione*”). A szabály alól mindössze a határ menti katonaság zsoldjának vonatkozásában tesz kivételt a császári előírás („*excepta limitaneorum annona*”).³¹

Külön hangsúlyozva is az adózók érdekét kívánja szolgálni („*provincialium commodis nos convenit subvenire*”) Honorius császár, Hilarius *praefectus praetorióhoz* címzett, 396-ban kiadott rendelete:

²⁹ Az említett rendelet a tengerpartokhoz közeli városok lakossága számára előírt közteher vonatkozásában vonja le a szemléletes következtetést. A tengerparti városoknak (*mediterraneae civitates*) ugyanis nemcsak saját *territoriumukra* kellett elszállítaniuk az *annona militaris* körébe tartozó termékeket, hanem a tengerpartra és a tengerparthoz közel eső szárazföldre is. A károsnak ítélt gyakorlatot mind a jelenre, mind a jövőre nézve („*non solum in praesens, verum etiam in posterum*”) eltiltja a császári *constitutio*, a legsúlyosabb büntetéssel („*ultimo [...] supplicio*”) fenyegetve meg azokat, akik az ilyen jellegű szállítást elrendelik. A rendeletben nem történik külön utalás a *tabulariusokra*, de – ahogyan az a később elemzett forrásokból kikövetkeztethető – vélhetően ők voltak a szigorú szankció kilátásba helyezésének elsődleges címzettjei.

³⁰ A rendeletben szereplő *species* ebben a szövegkörnyezetben bizonyosan az *annona militaris* tartalmi körébe tartozó terményadót (*annonariae species*) jelentik.

³¹ Megjegyzendő, hogy a *limesekhez* közeli települések lakosságát érintő, hátrányos megkülönböztetést a rendelet *Codex Iustinianusban* szereplő változata (C. 10, 16, 8) már nem tartalmazza.

„*provincialium commodis nos convenit subvenire. ad omnium utique numerorum sive vexillationum aut etiam scholarum tribunos per viros illustres comites sublimitas tua faciat pervenire, ut meminerint faenum militibus isdem capitibus praestandum iuxta legem divi valentiniani de quinta decima indictione nec tamen ad oppidum deferendum.*” (CTh. 7, 4, 23)

A rendelet a zsold (*annona militaris*) részét képező takarmányjárulék (*capitum*) alapjául szolgáló széna (*faenum*) beszolgáltatását szabályozza. Ezzel összefüggésben emlékeztet arra, hogy a *capitumot* a Valentinianus császár által meghatározott mennyiségben és módon kell beszolgáltatni,³² továbbá a lakosság nem kötelezhető arra, hogy az említett terméket a katonaság állomáshelyeül szolgáló városokba elszállítsa.

Az elemzett közteher könnyítésének egy további módját teszi lehetővé az itáliai adófizetők vonatkozásában a CTh. 11, 1, 9, 1 (365) egyik rendelkezése. A kiemelt szabály lehetőséget ad arra, hogy azokban az esetekben, amikor a „*hosszadalmas szállításból eredő károk nyugtalanítanak*” („*longae subvectionis damna quatiebant*”), a leszállítandó bor egy része pénzfizetéssel is teljesíthető.

A távolságok és szállítási viszonyok adta lehetőségek figyelembevételét nemcsak az adóbeszolgáltatás, hanem az állami postát (*cursus publicus*) terhelő szállítási kötelezettségek vonatkozásában is több esetben nyomatékosítja a császári szabályozás. Iulianus császár rendelete [CTh. 8, 5, 16 (363)] például megtiltja a *cursus publicus* igénybe vételét a kikötőkbeállítás céljából („*Sane angariarum cursum submoveri non oportet propter publicas species, quae ad diversos portus deferuntur*”). Ezzel összefüggésben a *praefectus praetorio* irányába azt a parancsot fogalmazza meg, hogy csak „*a hely fekvése és az út minőségének megfelelő*” számú igavonó állat mozgósítását rendelheti el az említett célból („*pro locorum situ atque itineris qualitate tantum numerum angariarum collocari oportere decernas*”).

A Valentinianus császár által kiadott CTh. 11, 1, 9 (365) már határozottan utal a „*tabulariusok csalárdságaira*” („*tabulariorum fraudes*”) amikor egész Itáliában kötelezővé teszi az Anatolius helytartó (*consularis*) által alkalmazott gyakorlatot. Az új szabály a *cursus publicus* állatállománya számára szállítandó takarmány vagy széna (*pabula*) beszolgáltatásának rendjét érinti. Ezt a kötelezettséget ugyanis, a rendelet szóhasználatára szerint, a *tabulariusok* sokszor „*váratlanul és előre nem tervezhető módon*” („*repente atque improvise*”) szállítatják a *cursus publicus* állomáshelyeire („*mutationes mansionesque*”).

„*Tabulariorum fraudes se reseccasse per suburbicarias regiones vir clarissimus Anatolius consularis missa relatione testatus est, quod pabula, quae hactenus ex eorum voluntate atque arbitrio ad mutationes mansionesque singulas animalibus cursui publico deputatis repente atque improvise solebant convehi, nunc in consilio ratione tractata pro longinquitate vel molestia itineris ab unoquoque oppido certo ac denunciato tempore devehi ordinavit. Quod iubemus, ut etiam per omnes Italiae regiones pari ratione servetur.*” (CTh. 11, 1, 9)

³² Valentinianus vonatkozó rendelete nem ismert.

Mindezen, rossz gyakorlatból eredő, nehézségek kiküszöbölése érdekében a *constitutio* elrendeli, hogy a) a szállítás helyét csak „az út hosszúságának és nehézségének figyelembevételével” („*pro longinquitate vel molestia itineris*”) lehet meghatározni; továbbá, hogy b) a szállítást „(pontosan) meghatározott és tervezhető időpontra” („*certo ac denuntiato tempore*”) kell kijelölni.

Az *annona militaris* szállítása szempontjából különösen nehéz helyzetben voltak a katonai határvidékekhez (*limes*) közeli települések, amelyekre – a már elemzett CTh. 11, 1, 21 (385) értelmében – nem vonatkozott az „út és a szükséglet fekvési helyének megfelelő” („*itineris ac necessitatis habita ratione*”) szállítási szabály. Ebben a körben tehát a lakosságnak nemcsak a megfelelő távolságban lévő állomáshelyekre vagy főgyűjtőhelyekre (*condita*), hanem – a távolság nagyságára való tekintet nélkül – közvetlenül a táborokba (*castra*) is el kellett szállítaniuk a katonáknak járó ellátmányt.

A kérdéskörrel összefüggésben szükséges elemeznünk Valens 369-ben kiadott, Auxonius *praefectus praetorióhoz* címzett rendeletét.

„*Sicut fieri per omnes limites salubri prospectione praecipimus, species annonarias a vicinioribus limiti provincialibus ordinabis ad castra conferri. Et in vicinioribus castris constituti milites duas alimoniarum partes ibidem de conditis sumant nec amplius quam tertiam partem ipsi vehere cogantur.*” (CTh. 7, 4, 15)

A rendelet a *limesekhez* közeli lakosság („*per omnes limites*”) adójával összefüggő szállítási kötelezettségét határozza meg, a katonai egységek állomáshelye szerint, két formában. Első esetben („*vicinioribus limiti*”) a tartományi lakosságnak közvetlenül a táborokig (*ad castra*) kell elszállítania a teljes ellátmányt.

Az idézett szövegváltozat több, szövegkritikai kérdést is felvetett a vonatkozó szakirodalomban.³³ Az elemzések rámutatnak arra, hogy a „*vicinioribus limiti provincialibus*” („*a limeshez közelebbi lakosok számára*”) fordulat pontos tartalma nem tisztázott, másrészt a *vicinior* jelző használata azért is problematikus, mert a *constitutio* másik fele is ezt a kifejezést használja egy eltérő tartalmú rendelkezéssel összefüggésben.

Ahogy arra Mitthof rámutat, a rendelet célja vélhetően az volt, hogy az ehelyütt meghatározott szállítási kötelezettség két, eltérő formáját jól érzékelhetően elhatárolja egymástól. Ez az elhatárolás azonban aligha lehet egyértelmű, ha ez első esetben a „*vicinioribus limiti provincialibus*” („*a limeshez közelebbi lakosok számára*”), a második esetben pedig az „*in vicinioribus castris constituti milites*” („*a közelebbi táborokban állomásozó katonák számára*”) fordulatot használja a szöveg.³⁴

A rendelet első felének másik, Jones által javasolt, szövegváltozata („*species annonarias <in> vicinioribus limit<um part>ibus a provincialibus ordinabis ad castra conferri*”)

³³ SIRKS, Boudewijn (1991): *Food for Rome: the Legal Structure of the Transportation and Processing of Supplies for the Imperial Distributions in Rome and Constantinople*. Amsterdam, Gieben. 153.; MITTHOF (2001): i. m. 191–192.; KOLB (2000): i. m. 242.

³⁴ MITTHOF (2001): i. m. 192.

valamivel pontosabb alapot nyújthat az elemzett szövegrész megértéséhez.³⁵ A Mitthof által is elfogadott *emendatio* szerint ez a megterhelőbb szállítási kötelezettség a *limesek* (pluralisban!) közelebb fekvő részeire („*vicinioribus limitum partibus*”), illetve az ott állomásozó katonaságra vonatkozik.

Itt kell megjegyeznünk, hogy a *constitutio Codex Iustinianusba* felvett szövegváltozatban (C. 12, 37, 4) is módosított formában szerepel az elemzett szövegrészlet („*species annonarias vicinioribus limitibus a provincialibus ordinabis ad castra conferri*”). Ebben a változatban a szabályozott kötelezettség a „közelebbi *limesekhez*” történő szállítást érinti.

Hasonló kérdéseket vet fel a rendelet második része. Az itt szabályozott esetben a szállítás feladata megoszlik a katonák és a lakosság között, mivel az ellátmány kétharmadát („*duas alimoniarum partes*”) a katonáknak a főgyűjtőhelyekről („*de conditis*”) kell felvenniük, vagyis a lakosoknak elegendő ezekre a logisztikai pontokra eljuttatni a terményeket. Mindössze egyharmad részben kötelezhetik az adófizetőket arra, hogy egészen a táborokig szállítsanak.

Az első részhez hasonlóan itt sem egyértelmű a *vicinior* jelző és a jelzett szövegrész („*in vicinioribus castris constituti milites*”) pontos tartalma. Nem derül ki, hogy pontosan mire vonatkozik a „közelebbi táborok” („*in vicinioribus castris*”) elhatárolás és miben különböznek az itt állomásozó katonák az első részben szabályozott személyi körtől. Még összetettebb a rendelet *Codex Iustinianusban* szereplő változatának (C. 12, 37, 4) értelmezése. A kiemelt szövegrész szerint:

„*Sed in veteranis castris constituti milites duas alimoniarum partes ibidem de conditis sumant nec amplius quam tertiam partem ipsi vehere cogantur.*”

Ahogy arra a szakirodalom több reprezentánsa is rámutat,³⁶ a részlet többféle értelmezési lehetőségét az okozza, hogy nem tisztázott, mit is jelent pontosan az úgynevezett „*in veteranis castris*” fordulat. Mitthof elemzése szerint sem érthető, az úgynevezett „*veteranus táborok*” jelentése és különösen az nem világos, hogy az említett támaszpontok miben különböznek az első fordulatban érintett katonai állomáshelyektől.³⁷ A Jones-féle szövegváltozat ennél a részletnél az „*ulterioribus*” *castris constituti milites*” („*távolabbi táborokban állomásozó katonák*”) átírást javasolja, amivel jobban elhatárolható a szabályozott személyi kör az első fordulatban szereplő, „közelebbi részekhez” képest („*in vicinioribus limit<um part>ibus*”).³⁸

³⁵ JONES (1986): i. m. 1260³⁹.

³⁶ MITTHOF (2001): i. m. 191.; SCHMIDT-HOFNER (2008): i. m. 168.; SIRKS (1991): i. m. 153.; KOLB (2000): i. m. 242.

³⁷ MITTHOF (2001): i. m. 191.

³⁸ JONES (1986): i. m. 1260³⁹.

A kérdéses részlet megértéséhez Gothofredus kommentárja javasolja az „*in <Vetorinis> castris*” javítást,³⁹ utalva Betthora katonai táborára.⁴⁰ Ebben az értelmezésben az enyhített szállítási kötelezettség csak a nevezett település katonai táborára vonatkozik, vagyis egy egészen speciális határszakaszon és egészen szűk körben teszi lehetővé a könnyítést, a *constitutio* első körben megfogalmazott (ebben az összefüggésben főszabálynak tekinthető) rendje alól.⁴¹ Az említett értelmezés is a korábbiakban tárgyalt problémákat veti fel. Nehezen érthető, hogy ha a rendelet csak egy egészen szűk kört von a második fordulatban részletezett szabálya alá, miért használja a – tágabb kört sejtető – *vicinior* vagy *ulterius* kifejezést az első rész vonatkozásában.⁴² Schmidt-Hofner arra is rámutat, hogy tartalmilag nem a táborok „közelebbi” vagy „távolabbi” fekvése az igazán lényeges, hanem az ott állomásozó katonák részesedése a táborokba szállított ellátmányból.⁴³

2.3. Az *annona militaris*, mint fizetés és ellátmány (*annona expeditionalis*)

Az *annona* – mint a készpénzszold helyébe lépő, terményben fizetett rendszeres járandóság – jellegéből fakadóan, a fizetség mellett, betöltötte az ellátmány funkcióját is. Aho-gyan Karayannopoulos is rámutat, az új típusú javadalmazás, mint „*Sold und Verpflegung der Soldaten und Beamten*” funkcionált.⁴⁴ A hagyományos értelemben vett katonai ellátmány ezáltal beolvadt az elsősorban illetményként osztott *annona* intézményébe. Ezt egyértelműsíti Valentinianus császár 364-ben kiadott rendelete (CTh. 7, 4, 12):

„*In provinciis statione militum adfici possidentes Ursicini comitis suggestione cognovimus, a quibus superstatutorum grave atque inusitatum quoddam nomen Cenaticorum fuerit introductum. Quod magna auctoritas tua missis competentibus litteris in omnibus provinciis iubebit aboleri, ut milites recordentur commoda sua, quae in annonarum perceptione adipiscuntur, extrinsecus detrimentis provincialium non esse cumulanda.*”
(CTh. 7, 4, 12)

A rendelet szövege szerint „élelmezési költség címén” („*nomen Cenaticorum*”) sem a katonák, sem feletteseik nem támaszthatnak követelést az adózókkal szemben. A *constitutio* indokolásában rámutat, hogy a katonák az *annona* felvételekor („*in annonarum perceptione*”) azt a járandóságot is megkapják, ami ezen a jogcímen (értsd: élelmezés) illeti meg őket. A forrás szövege szerint a katonák állomáshelyeihez közeli tartományi lakosok

³⁹ GOTHOFREDUS, Jacobus (1745): *Codex Theodosianus cum perpetuis commentariis Iacobi Gothofredi*. VI/2, Lipsiae. 255.; GOTHOFREDUS (1745): *i. m.* ad CTh. 7., 4., 15.

⁴⁰ Betthora az arabiai *limes* mentén fekvő katonai tábor, a mai Jordánia területén.

⁴¹ Értsd: minden ellátmányt közvetlenül és teljes egészében a táborokba kell szállítani.

⁴² MITTHOF (2001): *i. m.* 192.

⁴³ SCHMIDT-HOFNER (2008): *i. m.* 168¹⁵⁰.

⁴⁴ KARAYANNOPOULOS (1958): *i. m.* 95.

számára, rendkívüli jelleggel írták elő a „megterhelő és szokatlan” („grave atque inusitatum”) kötelezettséget.

Rá kell mutatnunk ugyanakkor arra, hogy a zsoldfizetés és az ellátmányozás összekapcsolódása – az *annona* intézményében – csak a tartományhoz tartozó és ott állomásozó hadsereg körére vonatkozott. A hadjárat idejére mozgósított, „mozgó hadsereg” vonatkozásában továbbra is megmaradt a terményzsoldon felül juttatott, hadműveleti ellátmány, az úgynevezett *expeditionalis annona*. A katonai akció (*expeditio*) okán tartományban tartózkodó hadsereg ellátása – az arányos helyi ellátási rendszer elveinek megfelelően – nem tartozott a helyi lakosság kötelezettségei közé, ezért az *expeditionalis annona* körében intézményesített hadsereg ellátása körében speciális szabályok érvényesültek. A vonatkozó szabályozást tartalmazza az alábbi, 359-ben (?) kiadott *constitutio* (C.Th. 7, 4, 5).

„*Expeditionalem annonam ex horreis milites viginti dierum debent suscipere, ut eam transvehant propriis in expeditione necessitatibus profuturam.*”

Ahogy arra fentebb már utaltunk, a katonáknak nem járt külön élelmezésüket biztosító ellátmány, mivel a (részben vagy egészben) terményben fizetett zsold (*annona militaris*) ezt is tartalmazta. Az idézett rendelet értelmében ugyanakkor, hadjárat idejére, amikor a katonák elhagyták „fizetésük szerinti” állomáshelyeiket, illetményükön túl is kaphattak egy élelmezési célt szolgáló külön-ellátmányt, melyet húsznapnyi adagban vehettek fel a tartományi raktárakból („*ex horreis*”), hogy azt saját szükségleteikre („*propriis... necessitatibus*”) magukkal vigyék. Ez volt az úgynevezett *expeditionalis annona*.

Az *expeditionalis annona* fogalmának árnyalásához szolgál további adalékkal a C.Th. 7, 4, 4 (358?) szövege:

„*Cum in expeditione milites degant, biduo expeditionalem annonam, tertio die panem consequantur ac vinum.*”

Értelmezésünk szerint az *expeditionalis annoná*-tól meg kell különböztetnünk a hadjárat idejére („*in expeditione*”) járó ellátmányt, amely – a *constitutio* szövege szerint – a harmadik napokon nem *expeditionalis annona*, hanem más jellegű ellátmány (bor és fehér kenyér). Egy 360-ban kiadott újabb rendelet (C.Th. 7, 4, 6) – amely a hadjárat idejére („*expeditionis tempore*”) katonáknak járó élelmezési ellátmány összetételét és napi adagjait állapítja meg – arra következtethetünk, hogy az *expeditionalis annona*, az *expeditionis tempore* osztott *annonán* belül, egy kevésbé jó minőségű élelmiszerekből összeállított ellátmány-adag lehetett.⁴⁵

⁴⁵ Mitthof álláspontja szerint az *annona expeditionalis* nem lehetett rekvirálásszerűen behajtni, és beszámított az adott terület főadójába. MITTHOF (2001): i. m. 51.

3. A MUNERA SORDIDA, MINT AZ IGAZGATÁSFINANSZÍROZÁS KIVÉTELES ESZKÖZE

3.1. A *munera sordida* helye a közterhek rendszerében

Az „alantas kötelezettségek” (*munera sordida*) az adózók számára rendkívüli (*extraordinaria*) módon előírható terhek, amelyek jellegüket tekintve több formában is teljesülhetnek (munkavégzés, közcélú eszköz- és állatszolgáltatás). Megnevezésük talán megtévesztő lehet abban a tekintetben, hogy nem sorolhatók a (szűk értelemben vett) *munusok* közé, közvetlenül nem rokoníthatók a városi polgárok által ellátott *munera civilia* közkötelezettségeivel. Sajátosan ötvözték a közvetlen szolgáltatások és a *munusok* fogalmi sajátosságait, bizonyos szempontból átmeneti csoportot képeztek az „*annonna*-szerűen” és a *munus*-ként teljesített, továbbá a rendszeres és rendkívüli adózái szolgáltatások között. Az alábbiakban az intézmény legfontosabb fogalmi elemeit próbáljuk megragadni.

a) a *munera sordida* körébe tartozó terhek, mint „alantas” (*sordida*) kötelezettségek szembe állíthatók azokkal az igazgatási és szervezési feladatokat jelentő „polgári” közkötelezettségekkel (*munera civilia*), amelyeket döntő részben a *honestiores* körébe tartozó városi előljáróknak (*decuriones, curiales*) kellett ellátniuk. A *civilia munera* körébe tartozó kötelezettségek ugyanis – névleg – „megtisztelő” (*honesti*) feladatnak minősültek, amelyek nemcsak terhet (*onus*), hanem megtiszteltetést, méltóságot (*honor*) is jelentettek viselőjüknek.⁴⁶

Jellegüket tekintve a *munera sordida* is szervezési feladatokat takartak, amelyek azonban megítélésüket tekintve alantasak (*sordida*),⁴⁷ továbbá – szemben a rendszerességgel teljesített *civilia munera* feladataival – eseti jellegűek. A szervezési feladat lebecsültsége visszavezethető a megszervezendő kötelezettségek alacsonyrendűségére (köz munkák, fizikai feladatok). Az ilyen „alantas” közkötelezettségek szerény presztízse ugyanakkor nem járt együtt a *honestiores* körébe tartozó magas társadalmi rétegek, különösen a városi tisztviselők feladat alóli felmentésével.⁴⁸ Az erre lehetőséget adó császári rendeletek csupán a legkiemelkedőbb társadalmi csoportok és főtisztviselők, továbbá az egyháziak számára biztosítottak mentességet.⁴⁹

⁴⁶ A feladatkör és a méltóság összefüggésére mutat rá az a részlet, amely szerint: „*honor municipalis est administratio rei publicae cum dignitatis gradu [...]*” (Call. D. 50, 4, 14, pr.). A városi lakosság és a *munera civilia* kapcsolata: „[...] *municipes dici, quod munera civilia capiunt.*” (Paul. D. 50, 16, 18).

⁴⁷ Egy 441-ben kiadott császári rendelet (Nov. Val. X. 3.) használja a *contumeliosa* (gyalázatos, sértő) jelzőt is a *munera sordida*-val összefüggésben.

⁴⁸ A kérdéssel összefüggésben gyakran idézett részlet (Pap. D. 50, 1, 17, 7) csupán az adószedés feladatát zárja ki kategorikusan a *munera sordida* köréből („*exigendi tributi munus inter sordida munera non habetur et ideo decurionibus quoque mandatur.*”).

⁴⁹ A személyes mentességeket (CTh. 11, 16, 15; 18) szabályozó (továbbá a részben erről is rendelkező) *constitutiók* az alábbiak számára adnak mentesítést:

- a) legmagasabb rangú (*maximarum culmina dignitatum*, illetve *amplissimarum fastigium*) katonai és civil méltóságok;
- b) a császári tanács *comesei* (*comites consistoriani*);

b) A *munera sordida* körébe tartozó feladatok tényleges ellátását nem a kötelezettség alanya végezte, hanem a földjein élő adózók. Az adózók tényleges munkája (például építési és javítási munkák) közmunkának (*opera*), egyéb szolgáltatásai (például a szénbeszolgáltatás) pedig eseti jellegű fizetésnek (*collatio*) minősültek. Ki kell hangsúlyoznunk azonban, hogy a *munera sordida* keretein belül megszervezett szolgáltatások és az *operae* köre csak részben fedik egymást. A középületek és templomok építése, javítása (*sollicitudo publicarum aedium vel sacrarum constituendarum reparandarum*) például *opera*, amelynek megszervezése a *munera sordida* alanyára hárul. Az erődfalak építése (*constructio murorum*) azonban olyan közmunka, amelyet nem a *munera sordida* keretében kell megszervezni. Az állami posta (*cursus publicus*) szükségleteit meghaladó állat- és fogatállítás (*praebitio paravere-dorum et parangariarum*) nem közmunka, de azt a *munera sordida* kötelezettjeinek kellett biztosítaniuk. A *munera sordida* alanya – az adószedés feladatával megbízott személyhez hasonlóan – egyfajta „másodlagos kötelezett”, aki mintegy kezesként anyagi felelősséget vállal a földjeire szabott feladatok teljesítéséért, és a „behajtás”, vagyis a teljesítés sikertelensége esetén saját vagyoni felelőssége mellett kell a feladat teljesítését megoldania.

c) A *munera sordida* előzőkből fakadó sajátossága, hogy a földtulajdonos személyéhez kapcsolódik, természetét, teljesítését tekintve azonban földbirtokhoz kötődik. Személyes jellegét mutatja, hogy az alóla való mentesség életre szól, és a hivatali idő lejártával nem ért véget. A mentesség azonban nem örökölhető, a feleség vagyónára nem terjeszthető ki, csak arra a földbirtokra vonatkozik, amelyet a kedvezményezett saját neve alatt birtokol.⁵⁰ Az említett esetekben értelemszerűen nemcsak a nevezett *munera sordida* alanyok vannak felmentve, hanem a teljesítést ténylegesen elvégzők: a földhöz tartozó adózó lakosság is.

d) A *munera sordida*, mint közteher nem tartozott a rendes kötelezettségek körébe, ugyanakkor a – forrásokban rendszerint vele együtt említett – rendkívüli terhek, az *extraordinariák* kategóriájától is el kell választanunk. Az *extraordinariák* fentebb részletezett sajátosságaival szemben ugyanis a *munera sordida* eseti jellegű szolgáltatást jelentett, amely nem kapcsolódik a császári adómegállapításhoz, mivel az adminisztráció (jellemzően a hadsereg) eseti jelleggel felmerülő szükségleteit elégítette ki. Közös elem ugyanakkor, hogy a *munera sordida* körébe tartozó terheket is a kormányzók szabták személyre, ők konkretizálták az egyes földtulajdonosok és a földjeiken élő lakosság számára.

c) a közszolgálat meghatározott csoportjai (*notarii, cubicularii, ex-cubicularii, palatini, decuriones, silentiarii*);

d) egyháziak (*ecclesii*); továbbá az

e) egyetemi oktatók (*rhetores, grammatici*).

⁵⁰ Lásd a mentességekre vonatkozó alaprendeleteket: (C.Th. 11, 16, 15; 18; 19) és azok *Codexbe* átkerült változatait (C. 10, 48, 12–14).

3.2. A *munera sordida* körébe tartozó közterhek

A *munera sordida* alóli mentességeket szabályozó két rendelet [CTh. 11, 16, 15 (382); 18 (390)],⁵¹ meghatározza a kötelezettségek közé tartozó szolgáltatásokat a birodalom nyugati és keleti felének vonatkozásában.⁵²

a) a lisztörlés (*cura conficiendi pollinis*), kenyérsütés (*panis excoctio*), továbbá a pékségi szolgálat (*obsequium pistrini*, illetve *pistrinis obsequia*) a hadsereg szükségleteit szolgáló kenyér (*panis*) vagy „komisz kenyér” (*buccellatum*) előállítását jelentette. Ennek megfelelően hangsúlyozottan elválasztandó a CTh. 14, 3 *titulusban* (*De pistoribus et catabolensibus*) szabályozott hasonló tevékenységektől, amelyek egyrészt csak a főváros(ok) lakosságának gabonával és kenyérral történő ellátását szolgálták, másrészt a helybeli pékek és gabonaszállítók (*catabolenses*) testületei (*collegii*) által rendes *munusként* teljesített szolgáltatás módját szabályozzák. A *munera sordida* körében szervezett ilyen jellegű szolgálat a vidéki lakosság eseti jellegű pékségi szolgálatát jelentette a hadsereg és az adminisztráció alkalmilag felmerülő igényei szerint.

b) a középipítőzésekben és kézművesmunkákban való részvétel (*obsequia operarum atque artificum diversorum*, illetve *praebere operas atque artifices*) a kötőanyagként szükséges mész előállítása (*obsequium excoquendae calcis*, illetve *sollicitudo excoquendae calcis*), illetve az alapanyagként használt nyers faáru deszka- és hasábfa szolgáltatása (*materiam, lignum atque tabulata praebere*, illetve *obnoxia tabulatis conferendis et lignis quoque materies indulta*) ugyancsak döntően hadi célokat szolgált. A mészoltás feladatát a fentebb említett fogalmi alapon kell megkülönböztetnünk a fővárosok szükségleteit kielégítő hasonló tevékenységtől (lásd CTh. 14, 6 *De calcis coctoribus urbis Romae et Constantinopolitanae*). A *materia* összefoglalóan is jelenthette a hadi célokra (*in usus militares*) használt faárukat (amibe beletartozott a *tabulata* és a *lignum* is) és azok egyik altípusát, a hajók és fogatok építéséhez használt „tömbfát”. A *lignum* és a *tabulata* kisebb, speciálisabb faárukat jelölt, amelyeket kifejezetten fegyverek gyártásához használtak fel.

c) a kötelezettségek sajátos kategóriáját képezte az igazgatás szükségleteit kielégítő szénbeszolgáltatás (*carbonis praebitio*, illetve *carbonis illatio*). Amennyiben a beszállított szenet az addigi gyakorlat alapján (*secundum veterem morem*, illetve *antiquo more*) pénzverdék vagy fegyvergyárak használták fel, a *carbonis illatio* rendes szolgáltatásnak minősült, nem tartozott az eseti jellegű *munera sordida* körébe. Ennek megfelelően a pénzverés (*monetalis cusio*) és fegyvergyártás (*fabricatio*) érdekében történő szénbeszolgáltatás alól a *munera sordida* kivételezettjei sem mentesültek. Utóbbi körébe csak a nem pénzverési és nem fegyvergyártási célokat szolgáló szénszolgáltatás tartozik. Ebben az esetben ugyanaz a kötelezettség, de az eltérő felhasználás (*usus multiplex*) eltérő adóügyi besorolást (*collatio diversis*) is jelent.

⁵¹ A rendeleteket elemzi: DAZERT (1985): i. m. 65–73., 95–99.

⁵² A zárójelben feltüntetett, különböző latin elnevezések közül az első a CTh. 11, 16, 15; a második a CTh. 11, 16, 18 rendeletben szereplő változatot jelöli.

d) a mellékutakhoz tartozó postalovak és igásállatok kiállítása (*praebitio paraveredorum aut/et parangiarum*) jellege szerint az állami postához (*cursus publicus*) kötődő közterhekhez hasonlítható. A *cursus publicus* működtetéséhez szükséges, összefoglalóan *angaria* szóval jelölt szolgáltatások (állat- és fogatállítás, épületek fenntartása) biztosítása (*angariarum praebitio*) a *munera civilia* körébe tartozott, azokat rendes kötelezettségként kellett a postaútvonalak mentén fekvő földek tulajdonosainak teljesíteniük.⁵³ A *praebitio paraveredorum et parangiarum* természetét tekintve ugyanilyen szolgáltatásokat jelentett, előbbtől abban különbözött, hogy a postahálózaton kívüli útvonalak szükségleteit elégítette ki, továbbá eseti jellegű volt. Így nem a szolgáltatás minősége, alantas természete, hanem annak eseti jellege indokolja a *munera sordida* körébe sorolást.

Mindkét rendelet felhívja ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a *praebitio paraveredorum et parangiarum* rendes szolgáltatásnak számít, azaz nem esik a *munera sordida* körébe, amennyiben azt a raetiai határszakaszon (*raeticus limes*) illetve az Illyricum területén felmerülő katonai szükségletek (*expeditiones Illyricae*) érdekében teljesítik. Ugyancsak rendes szolgáltatásnak számít akkor, ha a fogatokat és állatokat a katonai ellátmány (*pastus militaris*) harcoló alakulatokhoz szállításához (*translatio*) veszik igénybe.⁵⁴ Egy később, 445-ben keletkezett *constitutio* (C. 10, 49, 2) szerint a császár személyes szükségleteinek kielégítésére mindenki (a „rendes” mentességgel rendelkezők is) köteles teljesíteni a szállítóeszköz és állatállítással összefüggő kötelezettségeket, vagyis a *parangaria* mellett az *angaria* és a kocsiállítás (*plaustrum*) terhét is. A rendelet szövegében szereplő „*expeditio felicissima*” nem kizárólag a császár által vezetett katonai akciót, hadjáratot jelenthette, hanem az uralkodó megjelenését, kíséretével való átvonulását is az adott területen. A mentességeket figyelmen kívül hagyó kötelezettség kifejezetten azokat a földeket érinti, ahol a császár útja áthalad („*per loca, qua iter adripimus*”).⁵⁵

e) a középületek, templomok építése és javítása (*publicis vel sacris aedibus construendis atque reparandis*, illetve *sollicitudo publicarum aedium vel sacrarum constituendarum reparandarumve*) továbbá a közutak és hidak építése (*sollicitudo viarum et pontium*, illetve *constructio pontium vel viarum*) nem tartoztak a városi közmunkák (*opera publica*) körébe. Hasonlóan az *obsequia operarum atque artificum diversorum* fentebb említett kötelezettségéhez, a közmunkák azon csoportját jelölték (*operae*), amelyek költségeit a lakosság, pontosabban a *munera sordida* kötelezettje viselték. A közutak és hidak építését 423-ban kivették a *munera sordida* köréből (C.Th. 15, 3, 6).

f) az újoncállítással és újoncmegváltással összefüggő terhek (*capituli atque temonis necessitas*, illetve *temonis sive capituli onera*) a tényleges újoncszolgáltatást (*tironum praebitio*) illetve a helyette előírt megváltás (*temo*) megfizetését jelentették, amelyet az újoncállításra kötelezett adóügyi egység (*capitulum*) tulajdonosai között osztottak fel. Magának

⁵³ Herm. D. 50, 4, 18, 4.

⁵⁴ A katonai ellátmány helybe szállításának feladatához lásd a 12, 38 titulust (*De excoctione et translatione militarium annonarum*).

⁵⁵ Lásd még a hasonló értelmű C. 12, 50, 21 (440–441?) rendeletet, amely a császárra történő külön utalás nélkül, a hadjáratok idejére (*tempore expeditionis*) függeszti fel az ilyen jellegű mentességeket.

az újoncnak vagy a helyette fizetett váltságnak a begyűjtése, behajtása már egy ettől különböző szervezési, igazgatási feladat. Ezt jelölte – az újoncbegyűjtést végző *capitularius* vagy *turmarius* neve alapján – a *capitularia (turmaria) functio*, illetve a *temonaria functio*.

g) követek és császári vendégek ellátása (*legatis atque allectis sumptus*, illetve *collatio sumptuum allectis atque legatis*) és a vendégházak fenntartása (*cura hospitalium domorum*)⁵⁶ az említett feladatok megszervezését jelentette, az azokkal járó költségek viselésével, illetve beszédésével. Utóbbi hangsúlyozottan vidéki épületekre vonatkozott, a városi vendégházak fenntartása külön nevesített kötelezettség (*munus xeroparochi*), amely természetből adódóan *munus civile*. Az említett terhet teljesen el kell választanunk a személyes beszállásolás kötelezettségétől (*metata*), ami a kötelezett saját házának rendelkezésre bocsátását jelentette a hadsereg és a bürokrácia tagjainak elszállásolása céljából.⁵⁷ Ugyancsak el kell határolnunk a *civilia munera* körébe tartozó „városi beszállásolás” terhétől (*munus hospitis in domo recipiendi*).⁵⁸

3.3. Az újoncállítással és újoncmegváltással összefüggő terhek

Az intézmény sajátosságaira és a szabályozás összetettségére tekintettel röviden kiemeljük a *munera sordida* azon kategóriáját, amely az újoncállítással és újoncmegváltással összefüggő terhekhez kapcsolódott.

A hadsereg kiegészítését, személyi utánpótlását szolgáló toborzási technikák rendszerében a vonatkozó szakirodalom rendszerint az önkéntes jelentkezés, a földesúri katonáállítás, az örökletes szolgálati kötelezettség és a barbár népelemek hadseregbe állításának kategóriáit különbözteti meg.⁵⁹

A római polgárok katonáskodási kötelességéből levezetett újoncállítási kötelezettség ugyanakkor Diocletianus reformjai nyomán túllépett eredeti rendeltetésén azzal, hogy a kötelezettséget megváltó pénzösszeg kifizetésével nem a hadkiegészítés, hanem a hadgazdasági és igazgatásfinanszírozási cél került előtérbe. A hadkiegészítés hagyományos módja, a római polgárok hadkötelezettsége és személyes katonának állása a késő császárkorra tartalmilag már nem működött. Egyfajta védelmi kötelezettségként azonban mégis érvényesült annyiban, hogy a *munus protostasiae* terhére kötelezett személynek „maga helyett” katonát kellett (lehetett) állítania, mintegy helyettesként (*vicarius*). A kiállított „helyettes-újonc” (*vicarius iunior*) így nem saját, hanem állítója kötelezettségét teljesítette.

⁵⁶ Csak a CTh. 11, 16, 15-ben szerepel.

⁵⁷ A beszállásolás kötelezettségéhez lásd a *Codex Iustinianus* 12, 40 *titulust (De metatis et epidemeticis)*.

⁵⁸ A kötelezettséget nevesítő Ulp. D. 50, 4, 3, 13 külön hangsúlyozza, hogy a feladat városon belüli (*in civitate*) elszállásolást jelent.

⁵⁹ MOMMSEN, Theodor (1889): *Das römische Militärwesen seit Diokletian. Hermes*, Jg. 24, Nr. 2. 245–247.; KARAYANNOPOULOS, J (1959): *Die Entstehung der byzantinischen Themenordnung*. München. 38.; VÁRADY (1961): *i. m.* 21.

A földbirtokkal rendelkező vagyonos polgárok értelemszerűen a földjeiken élő, formailag szabad és polgárjoggal rendelkező (tehát katonaképes), de hozzájuk (pontosabban földjükhöz) kötődő személyt állítottak maguk helyett. A néhány éves rendszerességgel előírt „helyettes-állítás” vagy „katona-állítás” igen terhes volt a *protostasia* kötelezettje számára, akkor is, ha ténylegesen, személyállítással (*corpora*), és akkor is, ha egy meghatározott megváltás (*pretium*) megfizetésével teljesítették azt.⁶⁰

A katonáskodás kötelessége a *protostasia* intézményében élt tovább, amely késő császárkori értelmezésében már nem személyes hadkötelezettség, kötelező katonai szolgálat, hanem a birodalom számára teljesítendő egyfajta védelmi kötelezettség, a védelmi intézkedésekhez való hozzájárulás volt. Az intézmény Diocletianushoz köthető megváltoztatása nyomán a *protostasia*, mint vagyonosokat terhelő *munus*, egy általánosan előírt kötelezettséggé vált.⁶¹ A kötelezettség alapja a *capitulum* lett, az a meghatározott nagyságú, személyi adófizetőkkel rendelkező földterület, amely után egy újoncot kellett kiállítani.⁶² A vonatkozó szakirodalom egybehangzóan mutatja be a *capitulum* alapján teljesített újoncállítás rendjét.⁶³ A nevezett kötelezettséget értelemszerűen négy esetben vizsgálhatjuk:

- a) amikor a *capitulum*hoz tartozó földterület egy személy tulajdonában van;
- b) a *capitulumon* több személy osztozik; illetve – kivételes esetben –
- c) a *capitulum*hoz tartozó tulajdonos(ok) kedvezményes módon mentesítve vannak a személyes (*corpora*) újonciszolgáltatás alól, és azt pénzen (*pretium*) megválthatják.
- d) A személyes katonaállítástól teljesen elszakadt „külterületi újonctoborzás” lehetősége szerint a kötelezettek nem állítottak saját földjükről újoncot, hanem azon kívül „vásároltak” egy katonát kötelezettségük kiváltásaként.

a) Amennyiben a *capitulum*hoz tartozó földnek egy tulajdonosa volt, egyedül őt terhelte a katonaállítás kötelezettsége. A kötelezettség ebben a formájában lényegileg nem különbözött a *protostasia munusától*.

b) A katonaállítás másik – vélhetően Diocletianus reformjával intézményesített – formája, amikor a *capitulumba* eső földek több tulajdonoshoz tartoztak. Ebben az esetben több személynek, mint „kényszerközösségben” (*Zwanggenossenschaft*) társult tulajdonosoknak (*socii*), kell társaságban (*consortium*) kiállítania egy katonát és a „személyes katonáskodás” nem lehetséges. Közvetlenül értelemszerűen nem, és *vicarius* révén sem, hiszen nem a *socii* számának megfelelő katonát kell kiállítani, csupán összesen egy újoncot.

⁶⁰ SANDER, Erich (1940): *Praebitio, protostasia, Erbwang — Ein Beitrag zur Heeresaufbringung des 4. und 5. Jahrhunderts*. *Hermes*, Jg. 75. Nr. 2. 192–205.; LANGHAMMER, W (1973): *Magistratus, Municipales und Decuriones*. Wiesbaden, Steiner. 258.

⁶¹ SANDER (1940): *i. m.* 192.; MOMMSEN (1889): *i. m.* 246.; GROSSE, Robert (1920): *Römische Militärgeschichte von Gallienus bis zum Beginn der byzantinischen Themenverfassung*. Berlin, Weidmann. 201.

⁶² KARAYANNOPOULOS, J. (1958): *i. m.*; VÁRADY (1961): *i. m.* 28.; SEECK, Otto (1899): *Capitulum*. RE VI 1541.

⁶³ GROSSE (1920): *i. m.* 212–214., KARAYANNOPOULOS (1959): *i. m.* 119–121.; MAZZARINO, Santo (1951): *Aspetti sociali del quarto secolo: ricerche di storia tardo-romana*. Roma, L’Erma. 275–305.; MOMMSEN (1889): *i. m.* 246–247.; SANDER (1940): *i. m.*; SANDER, Erich (1965): *Protostasia*. RE. Suppl. X. 676–680.; SEECK (1899): *i. m.* 1540–1541.; VÁRADY (1961): *i. m.* 28–30., 79–80.

A katonai állítás így már nem helyettesállítás, illetve helyettesek (*vicarii iuniores*) állításával teljesített személyes katonai szolgálat (szűk értelemben vett *protostasia*), hanem „valódi” újoncállítás: *tironum praebitio*.

Az újoncállításból vezethető le a *protostasia* újabb jelentéstartalma, amely a kollektív katonai állítást, a *protostasia* csoportos teljesítését takarta. Ennek során a *capitulum* egyik részese állított saját földjéről újoncot, a többiek pedig a kiállító személynek, a *capitulariusnak* fizettek egy jóvátételt, térítést. A csoportos jelleg ott mutatkozott meg, hogy – hangsúlyozottan csak elvileg – személyes újoncállításra mindig a csoport egy másik tagját kötelezték, a személyes jelleg pedig úgy érvényesült, hogy mindig az érintett *capitulum* területéről kellett katonát állítani. Ebben a rendszerben a *capitularius* az újoncállítást ténylegesen teljesítő *capitulum-socius*, Sander megfogalmazásában „a csoport vezetője” (*der Leiter der einzelnen Gruppe*), aki a többiek nevében is teljesítette a csoportra szabott újoncállítási kötelezettséget (*capitularia functio*).⁶⁴ A *capitulariusnak* ezt követően joga volt a neki járó térítést (*pretium*) a többi *sociustól* beszedni.

A térítés (*pretium*) tehát hangsúlyozottan az újoncot állító *capitulum*-tagnak járt, amely magában foglalta a kiesett emberi munkaerő árát és az olyan további költségeket (*sumptus*), mint a ruházat (*vestis*) és az ellátmány (*pastus*).⁶⁵ Ezt a befizetést, mint térítést, feltétlenül meg kell különböztetnünk attól a – szintén *pretiumként* szereplő – megváltási összegtől, amelyet a személyes újoncállítás alól mentesített személyek fizettek a kincstárba. Nagy különbség a megváltás és a térítés jellegű *pretium* között az is, hogy utóbbi nem az újonc árának teljes összegét jelentette. Az újoncot állító ugyanis kötelezettsége részeként teljesítette a *tironum praebitiót*, vagyis a többi *socius* az újonc értékének csak egy, a *capitulumban* lévő tulajdonrészének megfelelő töredékét fizette meg a *capitulariusnak*, mivel abból levonták a *capitularius-sociusra* eső újoncállítás terhének pénzületi értékét.

A kollektív módon teljesített *protostasia* esetében is tényleges újoncszolgáltatás valósul meg, a teljesítés módjában azonban meg kell különböztetnünk az újoncállítást (*tironum praebitio*) és a térítésfizetést (*pretium*). Különös nyomatékkal kell rámutatnunk, hogy a *tironum praebitio* nem azonos a *protostasiával* (az előbb elemzett valamennyi formáját ideértve) és a már ugyancsak bemutatott helyettesállítás formájaként sem értelmezhető.

A *protostasia* és a *praebitio tironum* elkülönítésére Sander is felhívja a figyelmet, különösen hangsúlyozva, hogy a *protostasia* kötelezettségéből kiemelték a – kollektív *protostasia* esetén – annak részeként teljesíthető *praebitio tironumot*.⁶⁶ Mindez azt jelentette, hogy a *protostasia* alól nem mentesített *capitulum*-tagok egy része mentességet élvezett a személyes újoncállítás alól. A mentesített személyek nem váltak „tehermentessé”, csupán arra volt lehetőségük, hogy ne állítsanak újoncot és mindig csak *pretium* fizetéssel

⁶⁴ SANDER (1965): i. m. 676.

⁶⁵ Valens 375-ös rendelete (C.Th. 7, 13, 7) különíti el először a *pretiumon* belül az újonc árát (*quae parti ipsius competit*) és az egyéb költségeket (*gratia vestis ac sumptuum*). A Honorius által 397-ben megállapított (C.Th. 7, 13, 13) újoncváltás (ami nem azonos a térítéssel!) 25 *solidus* összege is tartalmazta – különválasztás nélkül – a költségek, ruházat és ellátmány értékét (*sumptuum rationem et vestium et pastus*).

⁶⁶ SANDER (1940): i. m. 192., 203–204.; SANDER (1965): i. m. 676.

teljesítésük kötelezettségüket. Ugyanerre a következtetésre jut Mazzarino és a nézeteit jó-részt osztó Várady is, mivel rámutatnak: hogy ezt a – többieket nyilvánvalóan károsan érintő –, mentesítést „technikailag” úgy oldották meg, hogy a *protostasia* továbbra is megmaradt, mint vagyonhoz kötődő *munus* (pontosabban: a földterület szerint meghatározott *pretium* fizetés), míg a *tironum praebitio* a természetét tekintve eseti jellegűnek számító alantas kötelezettségek (*sordida munera*) közé nyert besorolást. Így az utóbbiak alól mentesített személyek a *tironum praebitio* alól is felmentést kaptak.⁶⁷

A felváltva teljesített *pretium* fizetés és újoncállítás formájában betöltött *protostasiae onus* és az annak részeként megvalósuló *tironum praebitio* így elvált egymástól.

c) Abban az esetben, ha a *capitulum* tulajdonosát vagy tulajdonosait mentesítették a személyes újoncszolgáltatás alól, egy meghatározott összegű megváltást (*pretium*) kellett fizetniük. Ahogyan Mommsen rámutat, újoncozást eleve nem rendeltek el minden tartományban, csak ahol a személyes katonáskodás „bevett” szokás volt a lakosság körében.⁶⁸ Valens egyik, a személyes újoncállítás alóli mentességet lehetővé tevő, rendelkezésében [CTh. 7, 13, 2 (368-70)] is világosan megkülönböztetik azokat a tartományokat, ahol az újoncállítást „személyesen kérik” (*corpora flagitantur*) és azokat, ahol „pénzfizetést írnak elő” (*in quibus pretia postulantur*).⁶⁹

A pénzbeli megváltás engedélyezése a *protostasia* kötelezettségét nem szüntette meg, csupán a teljesítés módjában engedett egy kedvezményes lehetőséget. Hangsúlyoznunk kell azt is, hogy ebben az esetben a *capitulum* teljes tulajdonosi (vagy haszonbérleti) köre (amely persze jelenthet egyetlen személyt is) mentesítve volt az újoncszolgáltatás alól, továbbá a *capitulum* területéről nem állítanak újoncot, hanem annak teljes értékét (nem az újonc árával csökkentett részét) megfizetik megváltásként (nem térítésként) a kincstár felé (nem az újoncállítónak).⁷⁰

d) Az újoncállítás negyedik lehetősége szerint, ha a katonaállításra kötelezett *consortium* egyik tagja sem kívánt vagy tudott saját földjéről katonát állítani, lehetőség volt arra, hogy a *protostasia*-kötelezettek „béreljenek” egy megfelelő személyt, vagyis a *capitulum* területén kívülről toborozzanak katonát.⁷¹ Ebben az esetben a közösség tagjai az újonc árát (*temo*) fizették meg, a tagok közül kijelölt egyik *sociusnak* pedig ebből az összegből kellett a *capitulum* területén kívül újoncot toboroznia. A *temo* beszédese és az újonctoborzás együtt alkotta a *prototypia* kötelezettségét. A *prototypia* tehát egy olyan *munus*, amelynek kötelezettje a) újoncot vásárol (*aestimatio tironis*); majd b) az újoncállításra kötelezettek

⁶⁷ VÁRADY (1961): i. m. 79.

⁶⁸ MOMMSEN (1889): i. m. 247. A dél-itáliai tartományokban például egyáltalán nem tartottak újoncozást. Lásd: CTh. 11, 16, 12 (380), Nov. Val. VI, 2 (443).

⁶⁹ A dél-itáliai területeket mentesítő, a CTh. 11, 16, 12-vel egy időben (380) keletkezett, CTh. 7, 13, 9-ben a birodalom bizonyos részeit (katonatoborzásra) alkalmas területeknek (*opportunae regiones*) nevezik.

⁷⁰ A CTh. 7, 13, 13 (397) külön hangsúlyozza, hogy a pénzfizetést választó szenátorok az aranyat közvetlenül a kincstárba fizessék be („*Quod si aurum dare maluerint, mox ad nostrum aerarium deferatur*”).

⁷¹ KARAYANNOPOULOS (1958): i. m. 119–120.

számára meghatározza annak értékét, illetve az egyes tagokra eső összegét (*modum pretii statuere*).⁷²

A kötelezetti kör így továbbra is teljesítette a személyes újoncállítás feladatát, annak módja azonban annyiban változott, hogy a saját földjéről katonát adó újoncállító (*capitularius*) helyett az idegen területről újoncot toborzó (vagy begyűjtő) *temonarius* felelt a kiállításért. A *capitulum*-tagok így pénzfizetéssel tettek eleget az újoncállítás feladatának (*adaeratio tironum*), az általuk teljesített pénzfizetés azonban nem azonosítható sem a személyes újoncállításra egyáltalán nem kötelezett, *capitulum*-tulajdonosok által fizetett megváltással, sem a *capitularius*nak fizetett térítéssel. Különösen a *capitularius* és a *temonarius* feladatát szükséges elválasztanunk, mivel ezen keresztül lehet a *protostasia* és a *prototypia* rendszerét is elkülöníteni.

A *temo* összegét beszedő *temonarius* egy személyben az újonc árának (*aurum tironicum*) beszedője (*exactor auri tironici*) és az újonctoborzó(-begyűjtő), a *turmarius* (*exactor tironum*), aki az újoncok összegyűjtésének feladatát (*collatio iuniorum*) látja el. A *capitularius* és a *temonarius* feladata és kötelezettsége kétségtelenül rokonítható, párhuzamba állítható, de semmiképpen sem azonosítható.⁷³ Ebben a megközelítésben az újoncállítás (*tironum praebitio*) helyett fizetett megváltást el kell választanunk, a *prototypia* keretében teljesített *aurum tironicum*tól.

Ahogy a *munera sordidára* vonatkozó alaprendeletekből [CTh. 11, 16, 15 (382); 18 (390)] kiolvasható, a tényleges újoncszolgáltatás vagy a helyette adott *temo* megfizetése (*capitulum atque temonis necessitas*, illetve *temonis sive capituli onera*) földbirtokhoz kötődő teher, amely az említett „alantas közkötelezettségek” közé nyert besorolást. A *munera sordida* alóli mentesség részeként felmentésben részesülőknek azonban továbbra is teljesíteniük kellett a *capitularius* és a *temonarius* feladatát (*capitularia/turmaria*, illetve *temonaria functio*), amelyek személyes jellegű terhek (*personalia onera*). A két kötelezettség elkülönítése a császári rendeletek szóhasználatában is tetten érhető.⁷⁴

Álláspontunk szerint csak a személyes újoncállítás (*tironum praebitio*) alól felmentett területek által fizetett újoncmegváltás (*pretium*) tekinthető adójellegű kötelezettségnek, mivel ez kizárólag az államkincstár felé irányuló pénzfizetésben valósult meg. Az újoncváltás adóként történő intézményesülése több császári rendeletben is tetten érhető. Utalhatunk például az újoncállítás alól mentességet élvezők körét meghatározó *constitutio* [CTh. 11, 18, 1 (409? 412?)] bevezető soraira, amely szerint az újoncváltás (*pretia*)

⁷² KUBITSCHKE, W. (1934): *Temonarius*. RE II 9. 465–466.; SANDER (1965): *i. m.* RE Suppl. X, 679–680.; SEECK (1899): *i. m.* 1542.; GOTHOFREDUS (1745): *i. m.* 255.

⁷³ GROSSE (1920): *i. m.* 212.; Bár rögzíti, hogy a *protostasia* és *prototypia* két különböző folyamatot (*zwei verschiedene Verfahren*) jelent, mégis azonosítja a *capitularius*st és a *temonarius*st (*capitularius vulgär temonarius*). A két fogalmat lényegében szinonimaként kezeli Karayannopoulos [(1958): *i. m.* 119], amikor a *temonarius* meghatározására a *capitularius* fogalmát használja („*Derjenige, der jeweils den Soldaten stellte und von den übrigen socii des capitulum die Geldentschädigung erhielt, hieß temonarius*”). Hasonlóan: JONES (1986): *i. m.* 615.

⁷⁴ A CTh. 11, 16, 14 (382) a *capitularia* és *temonaria functio*t külön veszi a *vilis* (értsd: *sordida*) *munerától*. A CTh. 11, 16, 6 (346) [= C. 12, 23, 1] és a C. 12, 1, 5 a *temonaria* (nem *temonis!*) *onera* körét említi külön a *sordida munera* kategóriájától.

beszedését „*a szűkölködő kincstár igénye*” követeli meg („*tirones, quorum pretia exhausti aerarii necessitas flagitavit, praebere nolumus*”). Ammianusnál olvashatjuk, hogy újoncváltás címén („*pro militari supplemento*”), amelyet évente, tehát rendszeresen fizetnek a tartományok, nagy mennyiségű arany („*auri cumulus magnus*”) kerül a kincstárba.⁷⁵

A vonatkozó szakirodalom áttekintése után is nehezen állapítható meg, hogy az újoncváltás rendszerén belül mikor került előtérbe az újoncváltás a tényleges újoncszolgáltatással szemben, mikortól szolgált a kötelezettség egyértelműen hadgazdasági és nem hadkiegészítési célokat. Bár Valens 375-ös rendelete (CTh. 7, 13, 7) álláspontunk szerint egyértelmű elmozdulás az előbbi irányba, a következő évtizedekben még rendszeresen rendeltek el létszámfeltöltési célú újoncozást. A folyamat csak Iustinianus korára, a *Codex Iustinianus* rendeleteiben válik egyértelművé. Azzal, hogy a hadgazdasági és hadkiegészítési érdekek közötti ingadozás előbbieik javára dőlt el, a tényleges újoncozás, ha nem is szűnt meg, de kivételessé vált (utalhatunk például az 5. században lezajlott, Rajna-vonal összeomlását kísérő mozgósításra,⁷⁶ majd a vandál–hun veszély idején foganatosított intézkedésekre 440 után⁷⁷).

Tekintetbe véve, hogy a barbár közösségek emberanyaga képezte a jó minőségű katonaságot, továbbá a katonai akciók döntő súlypontját már régóta a barbár hadseregek hordozták, az említettek haderőbe építése jelenthette a hadsereg-kiegészítés legcélszerűbb lehetőségét.⁷⁸ Mindezt technikailag az egyéni vagy csoportos zsoldostoborzás, illetve az örökletes szolgálati kötelezettség formájában lehetett megvalósítani.

A hadsereg „barbarizálódásának” eltérő módszerei és kimenetele, továbbá ennek hatása a Nyugatrómai Császárság bukására tudományosan közismert. A keletrómai államban lezajlott intézkedések – a 443-as hadseregreform, továbbá a barbár *foederati* beépítése a birodalom politikai rendszerébe és hadszerkezetébe 479-ben – utóbb sikeresebbnek bizonyultak. A szétesett nyugati birodalom féllal szemben így lehetőség kínálkozott egy „saját” – ha nem is római, de birodalmi – hadsereg létrehozására, amely a megfelelő anyagi háttér és ember-állomány szerencsés ötvözésével, Iustinianus korára ismét képes volt katonailag aktív szerepet játszani a mediterrán térségben.

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

A Római Birodalom Diocletianus nevéhez kötött, gyakorlatilag a 4. század első felét végigkísérő államszervezeti megújulása is – a római igazgatástörténetet általában jellemző – válaszlépések rendszerének tekinthető egy számtalan kihívást magában hordozó történelmi helyzetben. A működésében megrendült római állam olyan körülmények között

⁷⁵ Amm. Marc. XXXI, 4, 4.

⁷⁶ CTh. 7, 13, 16–17 (406).

⁷⁷ Nov. Val. V, 1 (440); 2 (443); Nov. Val. XV. (444–445).

⁷⁸ Ahogyan Grosse fogalmaz: „*eine Truppe um so höher bewertet wurde, je barbarischer sie war*” (GROSSE [1920]: i. m. 201).

kényszerült katonai erejének és adminisztratív szerveztségének jelentős bővítésére, amikor már gazdasági teljesítőképségeinek határához ért, területi gyarapodásában megállapodott. A bővítéssel járó átszervezést csak a rendelkezésre álló erők és források minden korábbinál szervezettebb és intenzívebb, *horribile dictu*, elnyomóbb kihasználásával lehetett megvalósítani. Ahogyan arra Alföldy is rámutat, a birodalmi szervezetrendszer mindenáron való működtetése a társadalom valamennyi alsóbb rétegét „nyílt és brutális” elnyomásként érintette.⁷⁹ A császári kormányzat elvárásai és a teljesítőképsége határára ért lakosság lehetőségei között fennálló különbség hosszabb távon együtt jártak a lakosság elszegényedésével, a társadalmi szerveződés egységeinek folyamatos elsorvadásával.

A tanulmányunkban csak röviden elemzett igazgatásfinanszírozási gyakorlat egyik meghatározó intézménye, az *annona militaris* vonatkozásában is kimutathatók a rendszer egészét jellemző működési zavarok, következtelenségek. Az államfinanszírozás stabilizálása, a centralizált császári hatalom megerősödése, az igazgatás szélesebb alapokon nyugvó működtetése nem tudták ellensúlyozni a működésből értelemszerűen következő problémákat: a teherviselés aránytalanságait, a korrupciós lehetőségeket, a beszédek és fizetések lebonyolításával együtt járó jelentős veszteségeket. Mintegy igazolásként utalhatunk a fentebb már elemzett császári rendelet (CTh. 7, 4, 35) indokolására, amely szokatlan őszinteséggel állapítja meg, hogy a katonák és tisztviselők zsoldjául szolgáló *annonát* a behajtók „mélyen a lakosok zsigereiből fogják előkaparni” („*graviter ex provincialium visceribus eruebant*”).

A diocletianusi rendszernek nevezett igazgatási reform egy krízis idején kialakított államfinanszírozási gyakorlatot rendszeresített, egy rendkívüli jelleggel alkalmazott eszközrendszert állandósított, felvállalva a hosszabb távú működtethetőség komoly kockázatát. A tanulmányunkban röviden ismertetett közkötelezettség, a *munera sordida* rendszere és szabályozása is jól szemlélteti a késő római közterhek jellegét és célját. A birodalom intézményei és fokozatosan szűkülő pénzügyi forrásai önmagukban már nem tudták működtetni a felduzzadt hadsereget és államapparátust, ezért a lakosság munkájával és vagyonából kellett az igazgatás feladatait megoldani vagy közvetlenül elvégezni.

A reform kiemelhető eredményei: a császári hatalom bővülése, az igazgatás szélesebb körű működtetése, az állami adminisztráció hatékonyabb működése azonban együtt jártak a lakosság elszegényedésével, a társadalmi szerveződés egységeinek folyamatos elsorvadásával, végső soron a tartalmi értelemben vett „birodalom” leépülésével.⁸⁰ A *munera sordida* köre és terhei jól mutatják azt az aránytalanságot is, amely a császári kormányzat elvárásai és a teljesítőképsége határára ért lakosság lehetőségei között fennállt. Elgondolkodtató, ahogy a közterhekért viselt felelősség megosztása a közteher alanyai és elvégzői között lényegében elismeri a teljesítés és behajthatóság kétséges jellegét.

Az *annona-munera* rendszer tanulmányunkban megtett rövid elemzése alapján is kijelenthető, hogy a rövid távon stabilitást teremtő, mindazonáltal kivételes és rendkívüli

⁷⁹ „[...] die offene, oft brutale Unterdrückung, die für die Sicherung der erforderlichen Arbeits- und Abgabenleistungen notwendig war und ebenfalls wahllos, die meisten sozialen Gruppen innerhalb der niederen Bevölkerung betraf”; ALFÖLDY Géza (1984³): *Römische Sozialgeschichte*. Wiesbaden. 145.

⁸⁰ OSTROGORSKY, Georg (1963): *Geschichte des byzantinischen Staates*. München, Beck. 33–34.

államfinanszírozási módszer hosszabb időn keresztül történő fenntartása jelentős kockázatokat rejtett. Az új államfinanszírozási szisztéma – kétségbevonhatatlan eredményei ellenére – magában hordozta annak veszélyét, hogy a birodalom, fennmaradásáért folytatott küzdelmében, felemészti a megújuláshoz szükséges anyagi és emberi tartalékait.

Az igazgatásfinanszírozás új rendszere nemcsak a kormányzást és adópolitikát fektette új alapokra, de alapjaiban változtatta meg a birodalom társadalmi és politikai viszonyait is. Az agrárnépességet és a városi lakosságot egyaránt terhelő és egymással szembeállító „*az uralkodók számára ugyan kényelmes, a birodalom számára ugyanakkor vészjósló*” („*für das Reich unheilvoll, aber für den Kaiser sehr bequem*”)⁸¹ rendszer utóbb valóban végzetesnek bizonyult. Az adómegállapítás és -beszedés feladatait ellátó városi előjárók végső soron ugyanúgy a rövidlátó államfinanszírozási módszerek áldozataivá váltak, mint a közvetlen adófizetők. A császári politika rövid távú érdekeket szem előtt tartó, sajátos „sakkhúzása”⁸² tragikus módon a társadalomnak éppen azt a két csoportját állította érdekellentétbe a birodalmi intézményekkel, amelyek annak működését biztosították.

⁸¹ SEECK, Otto (1901): *Geschichte des Untergangs der antiken Welt*. Bd. II. Berlin, Siemenroth & Troschel. 276.

⁸² ALFÖLDY (1984³): *i. m.* 169.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ALFÖLDY Géza (1984³): *Römische Sozialgeschichte*. Wiesbaden.
2. AUSBÜTTEL, Frank M. (1998): *Die Verwaltung des Römischen Kaiserreiches. Von der Herrschaft des Augustus bis zum Niedergang des Weströmischen Reiches*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
3. BOTT, Hermann (1928): *Die Grundzüge der diokletianischen Steuerverfassung*. Frankfurt, Darmstadt.
4. BRANDES, Wolfram (2002): *Finanzverwaltung in Krisenzeiten: Untersuchungen zur byzantinischen Administration im 6.–9. Jahrhundert*. Frankfurt am Main.
5. DAZERT, H. (1985): *Ergänzungsabgaben und außerordentliche Lasten im römischen Reich im 4. und 5. Jahrhundert nach Christus*. Diss. Freiburg.
6. DÉLÉAGE, Andre (1945): *La capitation dus Bas-Empire*. Mâcon, Protat frères.
7. DUNCAN-JONES, Richard (1990): *Structure and scale in the Roman economy*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511552649>
8. GARNSEY, Peter – SALLER, Richard (1987): *The Roman Empire (Economy, Society and Culture)*. Oakland, University of California Press.
9. GOFFART, Walter (1974): *Caput and colonate: Towards a History of Late Roman Taxation*. Toronto, University of Toronto.
10. GOLDSWORTHY, Adrian K. (2003): *The Complete Roman Army*. London, Thames & Hudson Ltd.
11. GROSSE, Robert (1920): *Römische Militärgeschichte von Gallienus bis zum Beginn der byzantinischen Themenverfassung*. Berlin, Weidmann.
12. HEUMANN, Hermann Gottlieb – SECKEL, Emil (1891⁷): *Handlexikon zu den Quellen des römischen Rechts*. Jena, Akademische Druck- u. Verlagsanstalt.
13. HILDESHEIM, Ulrich (1988): *Personalaspekte der frühbyzantinischen Steuerordnung. Die Personalveranlagung und ihre Einbindung in das System der capitatio-iugatio*. Pfaffenweiler.
14. JONES, Arnold Hugh Martin (1949): The Roman Civil Service (Clerical and Sub-Clerical Grades). *Journal of the Roman Studies*, Vol. 39, No. 1–2. 38–55. DOI: <https://doi.org/10.2307/297706>
15. JONES, Arnold Hugh Martin (1953): Census, Records of the Later Roman Empire. *Journal of the Roman Studies*, Vol. 43, No. 1–2. 49–64. DOI: <https://doi.org/10.2307/297781>
16. JONES, Arnold Hugh Martin (1986) [1964]: *The Later Roman Empire 284-602 — Social, economic and administrative Survey*. 2. vols. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
17. KARAYANNOPOULOS, J. (1958): *Das Finanzwesen des frühbyzantinischen Staates*. München, R. Oldenbourg Verlag.
18. KARAYANNOPOULOS, J. (1959): *Die Entstehung der byzantinischen Themenordnung*. München.
19. KOLB, Anne (2000): *Transport und Nachrichtentransfer im Römischen Reich*. Berlin, Akademie Verlag. DOI: <https://doi.org/10.1524/9783050048246>
20. KUBITSCHKE, W. (1934): *Temonarius*. RE II 9.
21. LANGHAMMER, W. (1973): *Magistratus, Municipales und Decuriones*. Wiesbaden, Steiner.

22. MACMULLEN, Ramsay (1976): *Roman governments response to crisis AD 235-337*. New Haven–London, Yale University Press.
23. MAZZARINO, Santo (1951): *Aspetti sociali del quarto secolo: ricerche di storia tardo-romana*. Roma, L'Erma.
24. MITTHOF, Fritz (2001): *Annona militaris: die Heeresversorgung im spätantiken Ägypten: ein Beitrag zur Verwaltungs- und Heeresgeschichte des Römischen Reiches im 3. bis 6. Jh. n. Chr.* Firenze, Gonnelli.
25. MOMMSEN, Theodor (1889): Das römische Militärwesen seit Diokletian. *Hermes*, Jg. 24, Nr. 2.
26. OSTROGORSKY, Georg (1963): *Geschichte des byzantinischen Staates*. München, Beck.
27. OTT, Joachim (1995): *Die Beneficiarier, Untersuchungen zu ihrer Stellung innerhalb der Rangordnung des Römischen Heeres und zu ihrer Funktion*. Stuttgart, Franz Steiner.
28. PIGANIOL, André (1935): La capitation de Dioclétien. *Revue Historique*, Tomus CLXXVI. Fasc. 1. 1–13.
29. NÉMETH György szerk. (2007): *Római történelem*. Budapest, Osiris.
30. SANDER, Erich (1940): *Praeбитio, protostasia, Erbwang — Ein Beitrag zur Heeresaufbringung des 4. und 5. Jahrhunderts*. *Hermes*, Jg. 75. Nr. 2. 192–205.
31. SANDER, Erich (1965): *Protostasia*. RE. Suppl. X.
32. SCHMIDT-HOFNER, Sebastian (2008): *Reagieren und Gestalten: der Regierungsstil des spätrömischen Kaisers am Beispiel der Gesetzgebung Valentinians I.* München, Beck.
33. SEECK, Otto (1901): *Geschichte des Untergangs der antiken Welt*. Bd. II. Berlin, Siemsenroth & Troschel.
34. SIRKS, Boudewijn (1991): *Food for Rome: the Legal Structure of the Transportation and Processing of Supplies for the Imperial Distributions in Rome and Constantinople*. Amsterdam, Gieben.
35. SOUTHERN, Pat – DIXON, Karen Ramsay (2000): *The Late Roman Army*. London, Batsford.
36. VÁRADY László (1961): *Későrómai hadügyek és társadalmi alapjaik – A Római Birodalom utolsó évszázada (376–476)*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
37. VÁRADY László (1962): Contributions to the Late Roman Military Economy and Agrarian Taxation. *Acta Arcaologica*, 14. kötet 3–4. sz. 403–438.
38. WESCH-KLEIN, Gabriele (1998): *Soziale Aspekte des römischen Heerwesens in der Kaiserzeit*. Stuttgart, Steiner.

Dr. Kelemen Miklós adjunktus (Nemzeti Közszerológáti Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Egyetemes Állam- és Jögtörténeti Intézet) 1978-ban született Debrecenben. 2002-ben szerzett diplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jögtudományi Karán, majd 2006-ban doktori (PhD) fokozatot a kar doktori iskolájában. 2016-tól tagja a Nemzeti Közszerológáti Egyetem közösségének az Államtudományi és Közigazgatási Kar keretében, az Európai Állam- és Jögtörténeti Intézet adjunktusaként. Különbözö beosztásokban és feladatkörökben 1997-től folyamatosan részt vesz a jögtörténet kutatásában, oktatásában és a tárgyat gondozó tanszékek, intézetek munkájában. Fö kutatási területe az európai kormányzattörténet és az igazgatás személyzeti rendszerére vonatkozó jogi szabályozás története – különös tekintettel a tradicionális államkormányzatok föbb reprezentánsaira (Római Birodalom, Bizánci Császárság, Német-római Birodalom).

Pusztahelyi Réka

HATÓSÁGI ELŐÍRÁSOK BETARTÁSA ÉS AZ ÜZEMBENTARTÓ MENTESÜLÉSE A KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG ALÓL – A BÍRÓI GYAKORLAT TÜKRÉBEN¹

*Carrying out of the Official Licensing and the Defence of Civil Law Liability –
With an Outlook on Judicial Practice*

Dr. Pusztahelyi Réka, PhD, docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Polgári Jogi Tanszék, reka.pusztahelyi@gmail.com

A fokozott veszéllyel járó tevékenység végzésének jogszerűsége tipikusan hatósági engedélyezés függvénye, még ha a polgári jogi kártérítés szempontjából a hatósági engedély megléte vagy hiánya, az annak megfelelő működtetés, üzemeltetés, az előírások betartása általában irreleváns kérdés is. Meglátásunk azonban, hogy a veszélyforrással szembeni intézkedéseket, védekezést előíró, tipikusan közjogi szabályok (hatósági engedélyek, ellenőrzés) bár közvetett módon, mégis visszahatnak a tevékenység veszélyességének polgári jogi megítélésére, és a kártérítési felelősség megállapíthatóságára is, amely tendenciát a felelősségbiztosítás térnyerése erősít. Az alábbi tanulmány e kérdéseket kívánja körüljárni, segítségül hívva a magyar bírói gyakorlatot és a vonatkozó nemzetközi szakirodalmat, elsősorban a veszélyes üzemi felelősség körében alkotott vegyes (közjogi–magánjogi) elméleteket és joggazdaságtani munkákat.

KULCSSZAVAK:

veszélyes üzemi felelősség, joggazdaságtan, mentesülés, veszély jogi értékelése, közjog és magánjog, bírói gyakorlat

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

In general, the key condition is the official licensing for the lawfulness of carrying out a highly dangerous activity, even if the facts of the official license (being done or missing), of the appropriate carrying out and the operation, and of the observance of rules and regulations, remain irrelevant issues in the viewpoint of the civil law liability for damages. Our opinion is that the typical public law provisions (i.e. official licenses, official controlling) prescribing precautions, preventive measures against the source of high danger have retroactive effect – though an indirect one – upon the civil law assessment of the dangerousness of a given activity or thing, and they also have effect upon the establishing of the civil law liability for damages, which tendency is enhanced by the compulsory liability insurance as it is gaining ground. The following essay intends to deal with these issues with the help of the Hungarian judicial practice, the international legal literature, especially the theories of the mixed nature of public and civil law in the scope of liability for highly dangerous activities and the works in the field of Law and Economics.

KEYWORDS:

liability for highly dangerous activity, Law and Economics, defences, legal assessment of danger, public and civil law, judicial practice

1. BEVEZETÉS

A fokozott veszéllyel járó tevékenység végzésének jogszerűsége tipikusan hatósági engedélyezés függvénye, még ha a polgári jogi kártérítés szempontjából a hatósági engedély megléte vagy hiánya, az annak megfelelő működtetés, üzemeltetés, az előírások betartása általában irreleváns kérdés is. A hatósági szempontból szabályellenes, rendellenes működés polgári jogi szempontból általában nem minősül jogellenesnek, különösen ha a működtetés kárral, nem vagyoni sérelemmel nem jár. Továbbá a magyar szabályozási megoldásból, a generálklauzula alkalmazásából előállhat az is, hogy a polgári bíróság adott károsodáshoz vezető tevékenységet fokozott veszéllyel járónak minősít úgy, hogy a közigazgatási jog az adott magatartást még nem vonta tárgykörébe. Meglátásunk azonban, hogy a veszélyforrással szembeni intézkedéseket, védekezést előíró, tipikusan közjogi szabályok (hatósági engedélyek, ellenőrzés) bár közvetett módon, mégis visszahatnak a tevékenység veszélyességének polgári jogi megítélésére, és a kártérítési felelősség megállapíthatóságára is, amely tendenciát a felelősségbiztosítás térnyerése erősít.

Mivel a polgári jog a bekövetkezett kárra koncentrálna – hiszen Eörsi meghatározása szerint a kárkötelelem reparációs célzatú szankciókötelelem –, ezért a veszéllyel járó tevékenység a kártérítési felelősség tekintetében szinte kivétel nélkül² csak a károsodás bekövetkezésével válik relevánssá. Ezzel szemben a közjogi szabályok magára a tevékenység szabályszerűségére koncentrálnak, és már a másokat veszélyeztető magatartással szembeni fellépést szolgálhatják. Eltérő körben állapítják meg tehát a magatartás jogellenességét, és eltérő célból szankcionálják. Általában igaz az Eörsi Gyula által is kifejtett tétel, hogy elkülönülő jogági–jogágazati jogellenességgel kell számolnunk, viszont meg is jegyzi: „*A polgári jogi jogellenesség fogalma elég széles ahhoz, hogy a más jogágazatok által jogellenessé minősített károkozások jórészt szankcionálja, sőt, bizonyos esetekben azokon túl is menjen.*”³

2. A HATÓSÁGI ELŐÍRÁSOK BETARTÁSÁRA VALÓ HIVATKOZÁS VESZÉLYES ÜZEMI ÉS ÁLTALÁNOS FELELŐSSÉGI TÉNYÁLLÁSRA ALAPÍTOTT KÁRTÉRÍTÉSI PEREKBEN

E bevezető után alapvetően pesszimista nézőpont felől kell közelítenünk azon esetleges hipotézishez, hogy a hatósági előírások betartása befolyásolja-e, befolyásolhatja-e a polgári ügyben ítélező bírót a veszélyes üzemi felelősség megállapítása során.

A polgári bírói gyakorlat a felelősség megállapítása és az üzembentartó mentesülése szempontjából általában irreleváns kérdésnek tekinti, hogy az adott magatartásra, tevékenységre vonatkozó hatósági előírásokat a károkozó-üzembentartó betartotta-e vagy sem, közjogi szempontból magatartása jogellenesnek minősül-e vagy sem. A jelenlegi bírói

² 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 6:523. § A károsodás veszélye.

³ Eörsi Gyula (1961): *A jogi felelősség alapproblémái, a polgári jogi felelősség.* Budapest, Akadémiai Kiadó. 75.

gyakorlat az üzembentartó mentesüléséhez azt várja el, hogy bizonyítsa, a károsodás semmilyen észszerűen elvárható intézkedés mellett nem volt elhárítható. Ez azzal jár, hogy a szabványok és előírások betartásán túlterjeszkedő, a tényleges veszélyhez igazodó óvatosság várt el az üzembentartótól.⁴ Ha műszakilag lehetséges lett volna a fokozottabb biztonság megteremtése, az üzembentartó nem mentesülhet a felelősség alól.⁵ Azonban nem csak a veszélyes üzemi felelősség területén lép túl a hatósági előírásokon a polgári ügyben ítélező bíró. Az elvárható magatartás elve sem engedi meg neki azt a könnyelműséget, hogy pusztán a hatósági előírások betartását vizsgálja: „A szabványoknak, műszaki előírásoknak megfelelő helyzet önmagában nem alkalmas a kártérítési felelősség alóli kimentésre, vagyis annak bizonyítására, hogy az ezeknek megfelelő üzemeltetés miatt a kezelő eleve nem vét-kes.”⁶ Ugyanezt ismétlik további bírói döntések.⁷

A műszaki és biztonságossági követelményeknek való megfelelésről tanúsítványt kiállító szervezet felelőssége a bírói gyakorlat tükrében szintén megállapítható, ha a jogszabályban rögzített hatósági előírásokon és szabványokon túlmenően, egyéb szakmai szokásokat, műszaki követelményeket a vizsgálata során nem vesz figyelembe. Egy vízi-focipályán bekövetkezett balesetben elhunyt személy hozzátartója a minisztérium által kijelölt, a tanúsítvány kiállítására jogosult szervezettel szemben kártérítési igényt sikerrel érvényesített.⁸

A károkozó (üzembentartó) és a károsult viszonyán kívül a felelősségbiztosító fizetési kötelezettségére, pontosabban az alól való mentesülés lehetőségére is tekintettel kell lennünk. A biztosítási gyakorlatban elterjedt ugyanis, hogy vagyonszámítás körében a biztosító mentesül a szolgáltatási kötelezettség alól, ha a szerződő fél nem tartja be a vonatkozó szabályokat, hatósági előírásokat.⁹ Továbbá felelősségbiztosítási szerződési feltételek között is szerepel kikötésként, hogy a biztosító megtérítési jogát alapozza meg, ha a biztosított biztonsági intézkedéseket előíró hatósági szabályokat szeg meg.¹⁰ További megoldás, hogy a biztosító a biztosítási fedezetből kizárja ezen magatartási követelmények be nem tartása miatt keletkezett károkat.¹¹

⁴ EBH2002. 748.

⁵ BH2015. 36.

⁶ BH2006. 10.; EBH2005. 1207.

⁷ BH2017. 17.; Zala Megyei Bíróság 5.P.21. 654/2008/60

⁸ Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 13.P.22. 748/2010/24.

⁹ Vö. például „2.2.1. Jelen biztosítási feltételek alapján a biztosítási fedezet nem terjed ki azon veszteségekre vagy károkra, amelyek az alábbiakban felsoroltak által, vagy azokkal kapcsolatban keletkeznek: [...] kezelési utasítások, használati, üzemeltetési szabályok, hatósági előírások be nem tartása, részbeni vagy teljes figyelmen kívül hagyása miatt vagy ezekkel összefüggésben bekövetkező károk.” K&H All Risk Vagyonbiztosítás szerződési feltételei (2016). Elérhető: www.kh.hu/documents/20184/604581/K%26H+all+risk+vagyonbiztos%3C%ADt%3C%A1s+szerz%3C%91d%3C%A9si+felt%3C%A9telei/840ee265-1ea8-4bf9-afad-9ca8490df9ef?version=1.4 (Letöltés dátuma: 2017. 07. 15.) 12.

¹⁰ Filmprodukciónak felelősségbiztosítása. Általános szerződési feltételek. Allianz. Elérhető: www.biztositasfeltetelek.hu/Allianz/allianz_0277.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 07. 15.) 4.

¹¹ Pilóta nélküli légi járművek üzemben tartóinak felelősségbiztosítása (2017). Allianz. Elérhető: www.allianz.hu/v_149457956000/hu/letoltheto-dokumentumok/kulonos-feltetel-dronbiztositas-20170510.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 07. 10.)

3. A VESZÉLYESSÉG MEGÍTÉLÉSE KÖZIGAZGATÁSI JOGI ÉS POLGÁRI KÁRTÉRÍTÉSI JOGI NÉZŐPONTBÓL – MUTATVÁNYOS BERENDEZÉSEK VESZÉLYES ÜZEMI MINŐSÉGE

Nyilvánvaló, hogy adott tevékenységnek a fokozottan veszélyes jellege a polgári bírósági eljárásban akkor válik először vitatottá, amikor az adott tevékenységből kár származik, és a károsult kártérítési követelésével fellép. Az üzembentartó elsődleges célja a kötelező rendszabályok, a hatósági előírások, szabványok betartása, tehát a létesítéssel és az üzemeltetéssel kapcsolatos műszaki és hatósági elvárásoknak való megfelelés. Ha az üzembentartó biztosan számíthat arra, hogy az általa végzett tevékenységért szigorú felelősségi tényállás alapján fog felelni, tehát a kárt – akár a károsult közrehatása esetén is – teljes mértékben vagy jelentős részben neki kell megtérítenie/viselni, akkor ugyanazt az elővigyázatossági lépést, és emiatt ugyanazt a többletköltséget inkább felvállalja – mutat rá Szalai Ákos is.¹² A veszélyes üzemi felelősség szempontjából az üzembentartóval szemben támasztott elvárás – a gazdaság általános teherbíró képességét is figyelembe véve – az, hogy nemcsak a jogi előírásokat betartva, hanem a rendelkezésre álló valamennyi technikai megoldás felhasználásával is törekedjen a veszély kiküszöbölésére, illetve a kár elhárítására.¹³ A technika fejlődésével az elháríthatatlanság kategóriája egyre jobban zsugorodik.¹⁴

Az alábbi példákban a mutatványos berendezések¹⁵ biztonságosságáról szóló 7/2007. (I. 22.) GKM rendelet szerinti biztonsági előírásoknak a polgári kártérítési jogi értelemben vett veszélyes üzemmé minősítéssel való kapcsolódási pontjait mutatjuk meg.

A rendelet szerint a mutatványos berendezést úgy kell tervezni, gyártani, kialakítani, hogy rendeltetésszerű használat esetén ne veszélyeztesse a személyek életét, testi épségét, egészségét és a vagyónbiztonságot. Az üzemeltető a mutatványos berendezés üzemeltetését akkor kezdheti meg, ha rendelkezik hatályos megfelelőségi tanúsítvánnyal. A megfelelőségi tanúsítvány kiállítására az arra felhatalmazott szervezet jogosult, amely elsősorban az irányadó műszaki előírásoknak és szabványoknak való megfelelést vizsgálja. A mutatványos berendezéseket a jogszabály melléklete I.–II.–III. veszélyességi osztályba sorolja, oly módon, hogy a meghatározott eszközök mellett leírják azokat az alapvető fizikai tulajdonságokat, működési jellemzőket, amelyek az adott osztályban felsorolt, vagy még fel

¹² SZALAI Ákos (2015): Veszélyes üzemi felelősség – joggazdaságtani hatások. *Állam- és Jogtudomány*, 56. évf. 4. sz. 56.

¹³ HAVASI Péter (2013): 6:535. §-hoz fűzött magyarázat. In: WELLMANN György szerk.: *Az új Ptk. magyarázata VI./VI.* Budapest, HVG-ORAC. 466.

¹⁴ LÁBADY Tamás (2014): 6:535. §-hoz fűzött magyarázat In: VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk.: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. II. köt. Budapest, Wolters Kluwer. 2271.

¹⁵ „Mutatványos berendezésnek minősül az olyan elkerített vagy engedély alapján használt területen felállított, létesített berendezés, eszköz vagy eszközcsoport, amelyet arra terveztek, hogy szórakoztatás céljából mozgásban legyen vagy mozgásban legyen tartva egyszerre több személy által és az üzemeltető állandó felügyelete mellett.”

nem sorolt eszközökre igazak.¹⁶ A I. és II. veszélyességi osztályba sorolt berendezéseket csak olyan személy kezelheti, aki megfelelő oktatásban részesült.

Az első esetben a bíróság megállapította, hogy a perbeli vízcúszda a rendelet szerint a II. veszélyességi osztályba tartozik. A rendeletbe foglalt, fent említett részletes, szigorú előírásokat tartalmazó rendelkezésekből a bíróság azt a következtetést szűrte le, hogy a vízcúszda használata fokozott veszélyt rejt magában. Indoklásában kitért arra is, hogy a csúszdára vonatkozó szabvány is annak alkalmazását az üzemeltetéssel járó gondok, sérülések súlyossága miatt tartja indokoltnak.¹⁷

A következő esetben azonban az alperes egy korábbi bírói döntésre hivatkozott (BDT2008.1866.), amely a vízcúszda üzemeltetőjének veszélyes üzemi felelősségét nem látta megalapozottnak. Utalt ezenkívül a fent említett rendeletre is, hogy az ott meghatározott paraméterek mellett sem minősítette azt a csúszdát a bíróság veszélyes üzemnek. Ebből következően a perbeli alacsonyabb lejtésszögű és családi csúszda veszélyes üzemmé minősítése véleménye szerint jogszabálysértő. A Kúria azonban nem értett egyet érvelésével. Indoklása szerint minden esetben külön-külön kell vizsgálni az adott tevékenység teljes folyamatát, eszközeit, a veszélyhelyzet kialakulásának lehetőségét és súlyát, illetőleg az erre ható emberi tevékenység lehetőségét. *„Miután minden kéreseményt külön kell vizsgálni és a körülmények több szempontból is eltérőek lehetnek, ezért a perbeli esetben a vízcúszda veszélyes üzemnek minősül.”*¹⁸ A Kúria tehát ebben az ügyben elutasította azt a lehetőséget, hogy a veszélyes üzemmé minősítés során a rendelet által meghatározott veszélyességi kategóriákra támaszkodjon.

Tanulságos a mászófal üzemeltetéséről adott bírói értékelés is. A Fővárosi Ítéltábla a tevékenységet fokozottan veszélyesnek minősítette, viszont érvelésében kifejezetten rögzítette, hogy a mutatványos berendezések létesítésének és üzemeltetésének feltételeit

¹⁶ I. melléklet a 7/2007. (I. 22.) GKM rendelethez. *„I. veszélyességi osztályba tartozó mutatványos berendezések: Minden olyan mutatványos berendezés, amelynek magassága (kivéve a II. osztályba felsorolt berendezések) vagy emelési magassága 5 méternél nagyobb, vagy működési sebessége a 10 m/s (36 km/óra) értéket meghaladja, vagy gyorsulása 10 m/s²-nél nagyobb. Így különösen: a) forgóhinta, b) átfordulós hinta, c) motoros hajóhinta, d) keringő körhinták (csészealj, twistar, haligali, ciklon stb.), e) hullámvasút, f) gumiköteles toronyugró és kilövő berendezés (Bungee-jumping), g) magaslati kötélpálya, ideértve a kalandparkot is.*

II. veszélyességi osztályba tartozó mutatványos berendezések:

a) Lánckörhinta, b) hernyó körhinta, c) óriáskerék, d) gokart, quad pálya, e) dodgem, f) vízi ejtőcsónak, g) elvarázsolts kastély (szellemvasút), h) vízfóci, i) térélményt nyújtó szerkezetek – ide nem értve a magaslati kötélpályákat és kalandparkokat –, szimulátor mozi, j) vízcúszda, valamint minden olyan mutatványos berendezés, amely nem sorolható az I. vagy a III. veszélyességi osztályba.

III. veszélyességi osztályba tartozó mutatványos berendezések: a) Gyermekkörhinta, b) nem motoros hajóhinta, c) gyermekvonat, d) gyermekcsónak, e) gumiasztal és légvár, f) céllövölde, g) céldobó játék, h) 5 méternél alacsonyabb vízcúszda, i) nyerevénykerék, j) markoló játék, k) képfestő játék, l) erőmérő és ügyességmérő játék, m) színpad, sátor, bódé tribün, valamint külső energiaforrásról hajtott mutatványos berendezés, ha a használója a beszállászintről 0,3 m-nél kevesebbet emelkedik és a sebessége 1,5 m/s-nál (5,4 km/óránál) kisebb, vagy olyan eszközök, melyeken a felhasználó a saját erejéből ugrik fel rugalmas alátámasztáson, és 1 m-nél magasabbra nem lehet felmászni.”

¹⁷ Debreceni Törvényszék 5.P.20. 738/2012/49. számú ítélete.

¹⁸ Kúria Pfv.III.21.196/2014/5. számú ítélete.

meghatározó rendelet¹⁹ *hatálya alá e tevékenység nem tartozik*. A rendelet 1. számú melléklete szerinti I. osztályba azért sem sorolhatók az alperes eszközei, mert az ott írt, 5 méternél nagyobb emelési magasság, valamint 10 m/s-ot meghaladó működési sebesség, illetőleg 10 m/s gyorsulás sem értelmezhető rá nézve. A II. veszélyességi osztályba pedig azért nem illeszthetők be, mert az oda tartozó térélményt nyújtó szerkezetnek, illetve szimulátor mozának a fogalmi körébe sem tartozhatnak – érvelt a Bíróság. A mászófal üzemeltetésének veszélyes üzemi jellegét tehát e rendelet által megszabott paraméterektől függetlenül állapította meg, hozzáfűzve, hogy „*a polgári bíróságot a veszélyes üzemmé minősítésben egyébként sem determinálja e hatósági előírásokat tartalmazó közigazgatási norma.*”²⁰

A Fővárosi Ítéltábla egy III. veszélyességi osztályba sorolt mutatványos berendezést, az ugrálóvárat nem minősítette veszélyes üzemmé. Hozzáfűzte azonban azt is, hogy az elsőfokú bíróság által kiemelt analógia, a hajóhinta-eset, nem helyénvaló, mivel azt a vonatkozó rendelet az I. veszélyességi osztályba, míg az ugrálóvárat a III. veszélyességi osztályba sorolja. Itt kell azonban megjegyeznünk, hogy e formális érvelésen túl a bíróság arra helyezett hangsúlyt, hogy e berendezések szokásos használata során fellépő rendellenességek aránytalanul súlyos károsodáshoz egyébként sem vezethetnek. „*A perbelihez hasonló extrém időjárási körülmények között bármely, egyébként veszélyesnek nem minősülő tárgy okozhat aránytalanul súlyos károkat.*”²¹

Következtetésként tehát azt vonhatjuk le, hogy a veszélyesség hatósági minősítése, a hatósági előírások megléte és betartása a veszélyes üzemi minőség, továbbá az üzembentartó felelősség alóli mentesülése megállapítása során nem ügödöntő jelentőségű kérdésként, de egyébként számításba vett körülmény.

4. A HATÓSÁGI SZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK ÉS A POLGÁRI JOGI KÁRTÉRÍTÉSI PERESKEDÉS KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI – JOGGAZDASÁGTANI NÉZŐPONTBÓL

Alapvető tendencia, ahogyan a bevezetőben is elhangzott az, hogy a polgári jogon kívül más jogág – reagálván az észlelt veszélyhelyzetre – az adott tevékenységet vagy veszélyes anyaggal kapcsolatos tevékenységet szabályozási körébe vonja. A jogág társadalomszervező funkciójából következően törekszik feltárni és szabályozási körébe vonni mindazon újszerű jelenségeket is, amelyekből még jelentős káresemény nem származott, és így a polgári bírói gyakorlat sem minősítette még veszélyes üzemmé. További tendencia, hogy a konkrét károkozó és károsult között ható polgári jogi kártérítési felelősségi szabályok

¹⁹ A bíróság a perbeli esetre hatályos korábbi rendeletre utal, amely a mutatványos berendezések időszakos műszaki vizsgáztatási rendjéről szóló 14/1994. (V. 27.) IKM rendelet volt.

²⁰ BDT2010. 2358.

²¹ Fővárosi Ítéltábla 6.Pf. 21.254/2009/6. számú ítélete.

a nagyméretű ipari balesetek, katasztrófák esetében elégtelennek bizonyulnak a bekövetkezett károk hatékony kompenzálására.

Itt csak utalni kívánunk a joggazdaságtani megközelítésre, amely szerint a kompenzációs modellben a felelősségbiztosítás a kártérítéshez képest prioritást kap,²² itt a jogalkotó először biztosítási kötelezettséget írhat elő, másodsor szigorú felelősséget telepít az érdekhordozóra/biztosítottra. Számos biztosítási kötelezettséget, kártalanítási fedezet teremtését előíró olyan jogi rendelkezés létezik, amely a tevékenység jogszerű végzéséhez szükséges engedély kiadását teszi ettől függővé. Ez azt jelenti, hogy a hatósági szabályozás a jelentős kockázatok kezelését nemcsak védőintézkedések megszabásával, hanem kötelező felelősségbiztosítás előírásával is elláthatja.²³

Véleményünk szerint a megemelkedett kockázat, a rendkívüli veszéllyel járó tevékenység rendkívül szigorú felelősséget eredményez, és a hatósági előírások betartása ellenére a konkrét baleset körülményeit figyelembe véve a bíróság megállapíthatja a felelősségüket arra tekintettel, hogy lett volna olyan egyéb lehetséges megoldás, amellyel a károsodási kockázat kizárható vagy csökkenthető lett volna (például kisebb forgalmú útvonal választása, napszak megválasztása).²⁴

Arra a törekvésre tekintettel, hogy egyes rendkívüli veszéllyel járó tevékenységek átfogó hatósági szabályozását célozza meg a jogalkotó, fel kell tennünk az alábbi kérdéseket. Elképzelhető-e egy olyan (ideális?) állapot, ahol egyes fokozottan veszélyes tevékenységek hatósági nyomon követése, szabályozása, feltárása oly részletes és hatékony, hogy a polgári kártérítési jog elrettentő funkciója nem bír jelentőséggel? Továbbá, ha a kártérítési felelősség kompenzációs funkcióját a felelősségbiztosítás vagy akár a társadalombiztosítás rendszere – legalábbis egyes veszélyforrásokkal okozott károsodások vonatkozásában – egyszer átvinné, akkor vajon szükség lesz-e a kártérítési jogra? A veszélyes üzemi felelősség területén a polgári jogi felelősség a károkozó magatartások szankcionálásában bír-e olyan többletfunkcióval, amely a fenntartását indokolja. Ennek megvizsgálására az alábbiakban joggazdaságtani szempontból kerülhet sor, kifejezetten a közigazgatási-hatósági szabályozás és a peres eljárás (polgári pereskedés) jelen esetben, mint joggazdasági tényezők öszszeszetése által, Richard A. Posner tanulmányára²⁵ hagyatkozva.

Richard A. Posner a közigazgatási szabályozás és a bírósági eljárás (pereskedés) között az alábbi négy alapvető eltérésre hívta fel a figyelmet. Az első, hogy a közigazgatás általában ex ante, megelőző jellegű, ellenőrző eszközöket használ, míg a bírósági eljárás utólagos, elrettentő (példát statuáló). A második: A közigazgatás előírásokat és eljárási szabványokat

²² FUGLINSZKY Ádám (2015): *Kártérítési jog*. Budapest, HVG-ORAC. 347.

²³ WAGNER, Gerhard (2006): Tort Law and Liability Insurance. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, Vol. 31, No. 2. 278.

²⁴ CIMER Zsolt – SZAKÁL Béla (2010): A veszélyes áru közúti szállításából származó kockázatok meghatározásának lehetősége. *Hadmérnök*, 5. évf. 2. sz. 115–126. Elérhető: http://hadmernok.hu/2010_2_cimer_etal.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 08. 15.)

²⁵ POSNER, Richard A. (2010): Regulation (Agencies) versus Litigation (Courts). An Analytical Framework Regulation vs. Litigation. In KESSLER, Daniel P. ed.: *Perspectives from Economics and Law*. University of Chicago Press. 11–26. Elérhető: www.nber.org/chapters/c11956.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 06. 30.)

alkalmaz. A harmadik: A közigazgatás a szabályzáshoz szakértőket vesz igénybe, a bírósági eljárást általános tudással rendelkezők uralják, a szakértői vélemények csak egyfajta bizonyítási eszközként jelentkeznek. És a negyedik: A közigazgatás általában közhatalmi kényszerrel alkalmaz a végrehajtáshoz, ezzel szemben a bírósági eljárás során hozott ügydöntő határozat magánfél által kezdeményezett eszközökkel végrehajtható, még ha a döntést hozó bíróság egyébként közhatalmi szerv is.²⁶

A közúti közlekedés biztonságának szabályozása például egy összetett mozaik, amely egyidejűleg áll ex ante szabályokból (amely a sebességkorlátozásokat, a biztonságos vezetésre vonatkozó szabályokat, a műszaki biztonsági előírásokat, a közút – autópályák biztonságos üzemeltetésére és karbantartására vonatkozó szabályokat, gépjárművezetés engedélyezését foglalják magukba) és ex post szabályokból (úgy mint a károkozó magatartás szigorú szankcionálása (negligent driving), termékfelelősség a hibás gépjárművek mint termékek esetében, és az ittas vagy másokat veszélyeztető gépjárművezetés szabálysértési jogi – büntetőjogi következményei). Az ex ante szabályozás (megelőző intézkedések, végzések, szabályozási rendeletek) eredhet akár bírói, akár közigazgatási szervektől, míg ex post szabályozó tevékenységet kifejezhet bíróság és közigazgatási szerv is.

A megelőző jellegű, *ex ante szabályozás* előnyei véleménye szerint az alábbiakban rejlenek. A jogi kötelezettségek egyértelműen megmutatkoznak, vélelmezhetően könnyebb a szabályok betartása, amennyiben az adott tevékenységre nézve azok már előzetesen rögzítettek, előírtak. A kereseti kérelemmel szemben már a károsodás, hátrány bekövetkezését megelőzően érvényesülnek, és központilag kialakítottak és kiszabottak. Általában a kockázathoz igazodóan elvileg enyhébbek, mint a bekövetkezett károsodás miatt kiszabott büntetések. Mint megelőző jellegű intézkedések, segítenek az előírások, szabályok gazdaságossági tulajdonságainak kiaknázásában. Hátrányként jegyezhető meg azonban, hogy az egyedi sajátosságokat, körülményeket nem képes megfelelően figyelembe venni. *Az ex post szabályozás előnye* ezzel szemben, hogy összességében olcsóbb, mert az egyedi ügyekben, sporadikusan, elszórtan lép működésbe, és képes figyelemmel lenni az ügy egyedi sajátosságaira, körülményeire is.²⁷

Az ex post szabályozás információs előnye különösképpen a szigorú felelősségi szabályokban jelentkezik, értve ez alatt, hogy a károkozó köteles kártérítést fizetni, még akkor is, ha ésszerű költségek mellett sem kerülhette volna el a károkozást. Ha a bírósági marasztalás elrettentő funkciója nem érvényesül teljes mértékben, akkor viszont a megelőző intézkedések javallottak. Különösen akkor, ha a szabályok be nem tartása katasztrofális következményekkel jár, fejt ki Posner.²⁸

A hatósági szabályozás és bírósági eljárás vegyes rendszerének előnyeként fogalmazza meg, hogy kiaknázza mind a két rendszernek az egymást kiegészítő funkcióit. A vegyes rendszer a hiányosságokat, hibákat korrigáló sajátossággal is bír, így például ha a hatóság nem tudta megakadályozni, hogy egy nem biztonságos gyógyszerkészítmény kerüljön

²⁶ POSNER (2010): i. m. 13.

²⁷ Uo.

²⁸ POSNER (2010): i. m. 16.

forgalomba, akkor a termékfelelősségi szabályok nemcsak a károsultaknak biztosítanak kompenzációt, hanem az ítélet elrettentő ereje az adott szabályozásnak alávetett más cégeket is arra fog ösztönözni, hogy további óvintézkedéseket tegyenek.²⁹

Összefoglalva Posner elméletét, *joggazdaságtani szempontból a hatósági előírások és konkrét magatartási követelmények jobban szolgálják adott veszélyes tevékenységekkel szembeni védekezést mint a főként ex post hatást eredményező polgári bírói döntések és a kártérítés. Amennyiben egy társadalmi jelenség egyidejűleg alávetett hatósági szabályozásnak és bírósági eljárásban kiszabott következmény is társulhat azokhoz, akkor a hatósági előírások elégtelenségéből fakadó hibákat a bírósági eljárás még orvosolhatja. A bíróságok azonban általában nem konkrét, a hatóság által előírt kötelezettségek megvalósulását vizsgálják. A rendelkezésre álló bizonyítékok és feltárt tények teljes körű mérlegelésével általában arról döntenek, hogy az alperes magatartása megfelelt-e az adott általános magatartási mércének.*

Bár a kitűzött célhoz képest egyelőre távlati kérdés, de egy figyelemreméltó példa a nemzetközi szakirodalomból a közigazgatási jog és a kártérítési jog jövőbeli integrálódási lehetőségeire mégiscsak rámutat, legalábbis speciális veszélyes tevékenységek vagy anyagok eseteiben. A rendkívüli hasznossággal bíró, de az orvostudomány által csak részben feltérképezett, rendkívüli veszélyeket hordozó összejt-termékek előállításával, értékesítésével és alkalmazásával kapcsolatban *Munzer* egy, a közigazgatási jogot és a kártérítési jogot egyesítő vegyes, és ezáltal kellőképpen hatékony szabályozás megvalósítására tett javaslatot, amely a FDA (US. Food and Drug Administration) hatóság vehemens fellépését a termékfelelősség szigorú szabályaival ötvözi.³⁰

5. ÁLLAMI ENGEDÉLYEZÉSRE ALAPÍTOTT OBJEKTÍV FELELŐSSÉG DOKTRÍNÁJA AZ AMERIKAI COMMON LAW SZAKIRODALOMBAN

A közigazgatási-hatósági szabályozás, az engedélyezési rendszer rámutat a veszélyes üzemi felelősségnek egy alapvető dogmatikai kérdésére. Amíg a felelősség általános szabálya esetében a felelősségre vonás szempontjából a károkozó (tipikusan aktív, tevőleges) magatartás vizsgálandó, és annak jogellenessége ezáltal megállapítható, addig a veszélyes üzemi esetben a fokozott veszélyforrást hordozó tevékenység nemhogy jogellenes, tiltott, hanem egyenesen támogatott. E felelősségi tényállásban nem a konkrét esetben ejtett (akár vétkes, akár vétlen) hiba, mulasztás lesz a felelősséget megalapozó mozzanat, központi elem, hanem magának a tevékenységnek a nagyfokú kárkockázatot hordozó jellege.

Az angolszász jogi irodalomban elterjedt egyik nézet szerint a fokozott veszéllyel járó tevékenységekből eredő károk megtérítése sokkal inkább a méltányos kárelosztás-kártelepítés

²⁹ POSNER (2010): *i. m.* 23.

³⁰ MUNZER, Stephen R. (2012): How to Integrate Administrative Law and Tort Law: The Regulation of Stem Cell Products. *64 Administrative Law Review* 743; *UCLA School of Law Research Paper*, No. 12–29. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2197530 (Letöltés dátuma: 2017. 08. 10.)

elvén, mint a károkozó magatartás jogellenességén alapszik, és a szigorú felelősségi formák körében az engedélyezésen alapuló felelősségi tényállásokat ölelik fel.³¹

Bár Goldberg és Zipursky tolmácsolása szerint ezen engedélyezésen alapuló veszélyes tevékenységi kör relatíve szűk keresztmetszete a fokozottan veszélyes tevékenységeknek, kivételes intézmény, azonban alapvető előnyeként értékeli, hogy a jogalkotási, hatósági szabályozás a veszélyhelyzetekre *ex ante reagál*, szemben az *ex post* bírói ítéletekkel. A hatósági engedélyezési rendszerek általában fedezetet is biztosítanak a bekövetkező károknak és tisztességes figyelmeztetést jelentenek. Ezáltal az ilyen tevékenységet folytatók (folytatni kívánók) tisztában vannak magatartásuk veszélyességével, és e tevékenységből eredő károkért való fokozott felelősségükkel. Az engedélyezésen alapuló megoldások Goldberg és Zipursky szerint alapvetően a következők: engedélyezés, adóztatás és a hatósági jóváhagyás (licensing, taxing, regulatory approval).³² Hatósági szabályozási kérdés abból a szempontból, hogy a hatóságok, közigazgatási szervek hatáskörébe tartozik megszabni a tevékenység végzésének feltételeit. Ez az alapvető hatalom biztosítja a veszélyeztetett személyek biztonságát.

Összefüggésben áll e személyek feltételekhez kötött keresetindítási jogával, hogy a veszélyforrás teremtőit vagyoni helytállásra kötelezzék. Ez a rendszer nem közvetlen jogot biztosít arra, hogy a veszélyeztetett személy fellépjen a veszélyforrás ellen (veszélyhelyzet megszüntetése érdekében), hanem csak azt, hogy a bekövetkezett kára megtérítését követelhesse. E rendszer tehát szabályozási szerkezetében eltér a jogellenes károkozó magatartásokra szabott felelősségi szabályoktól.

Hozzá kell azonban fűznünk, hogy Goldberg és Zipursky az engedélyezésen alapuló szigorú felelősség elméletét csak a rendkívüli veszéllyel járó tevékenységek körére tartja alkalmazandónak (például robbantások). E tényállásokat a veszélyhelyzet nem kölcsönös előállítása jellemzi, szemben például a közúti közlekedéssel, amelyben a résztvevők egymást kölcsönösen és viszonyosan teszik ki veszélynek, az ezzel járó kockázatot vállalva.³³

Hozzáteszik azonban, hogy az engedélyezésen alapuló felelősségnek továbbra is kivételes intézménynek kell maradnia. A kártérítési jog nem veszítheti el morális megalapozottságát, a jogellenes károkozó magatartást továbbra is központi kérdésként kell kezelnie. Itt kell utalnunk az elmélet háttérét adó azon körülményre, hogy az amerikai kártérítési jog nevesíti a rendkívül veszélyes tevékenységből eredő károkért való felelősséget, mint speciális felelősségi tényállást.

A common law tort rendszere és precedensjog más szerzőt is arra indított, hogy aggodalmát fejezze ki amiatt, hogy az időközben, a szabályozó állam korára megsokasodó

³¹ GOLDBERG, John C. P. – ZIPURSKY, Benjamin C. (2016): The Strict Liability in Fault and the Fault in Strict Liability. *Fordham Law Review*, Vol. 85, No. 2. 757–764.; Goldberg és Zipursky mutatott rá arra, hogy a *Rylands v. Fletcher* ügy időszakában, amely az amerikai common law rendszerében a szigorú felelősség dogmatikai alapkövét jelenti Angliában, több, jelentős kárral járó katasztrófa is bekövetkezett duzzasztógát átszakadásából, és már a földbirtokosok ilyen jellegű építkezéshez engedélyt csak úgy kaptak, ha egyidejűleg az esetleg bekövetkező károk kompenzálását vállalják.

³² GOLDBERG–ZIPURSKY (2016): *i. m.* 763.

³³ GOLDBERG–ZIPURSKY (2016): *i. m.* 782.

rendeleti-törvényi szabályok ellenére, amelyek biztonsági követelményeket határoznak meg, a bíróságok továbbra is a bírói gyakorlat által kifejlesztett gondos és észszerű magatartásmércének való megfelelést várják el. A modern jog a piac egészére kiható döntéseket kíván meg, míg a tort law rendszere az esetről-esetre való döntésre, elhatárolt és egyedi kártérítési ügyekre szabott. Geistfeld szerint a bíróságoknak jobban kellene igazodniuk a hatósági szabályokhoz, előírásokhoz.³⁴ Geistfeld ugyanúgy rámutatott arra, ahogyan azt a mutatványos berendezésekkel vagy az autópálya-szalagkorlát kivitelezésével kapcsolatos magyar bírói döntések is érzékeltetik, hogy a bíróság nem hagyatkozik a hatósági előírások (black-letter rule) betartásának vizsgálatára, amikor megállapítja a károkozó felelősségét. A hatósági szabályozásban elvárt magatartási követelmények és a polgári kártérítési jog által szankcionált magatartás egy az egyben való megfeleltetése nem célszerű.³⁵

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A Polgári Törvénykönyv által alkalmazott generálklauzula rendkívül eltérő jellegű és eltérő mértékű kockázatot hordozó, fokozottan veszélyes tevékenységet foglal magában, így a közúti közekedési balesetektől kezdődően, az extrém szórakozási szolgáltatásokon túl a rendkívül veszélyes anyagok ipari előállításáig és tárolásáig. Aki ilyen tevékenységet folytat, az tisztában van ennek az előrelátható káros következményeivel, és nemcsak a szigorú felelősség alapján, de az általában elvárható magatartás elve szerint is a lehetséges legnagyobb fokú gondossággal tartozik, hogy másokat ennek a veszélyhelyzetnek indokolatlanul ne tegyen ki. A társadalomban gyakorisága vagy amplitúdója folytán jelentős kárkockázatot hordozó helyzetekkel szembeni fellépés, védekezés állami szerepvállalást is jelent (így például a hatósági előírások, engedélyezési eljárás, ellenőrzés és szankcionálás). Az általában rendkívül részletesen megfogalmazott magatartási követelmények betartása vagy megszegése azonban a polgári jogi kártérítési felelősséget, annak egyes feltételeit és a bizonyítást nem determinálhatják, legfeljebb a bíróság a körülmények átfogó értékelésekor figyelembe veszi a hatósági előírások és szabványok megsértését vagy az annak való megfelelést.

Kérdésként tettük fel, hogy vajon a preventív hatósági szabályozás lehet-e olyan hatékony, hogy a biztosítási rendszer kompenzációs szerepével együtt feleslegessé tegye a kártérítési

³⁴ GEISTFELD, Mark A. (2014): Tort Law in the Age of Statutes. *Iowa Law Review*, Vol. 99, No. 14-06. 957–1020. Elérhető: <https://ilr.law.uiowa.edu/assets/Uploads/ILR-99-3-Geistfeld.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 07. 10.)

³⁵ A Restatement of Law (Third) Physical and Emotional Harm 14. §-a a törvényi rendelkezések megszegéséhez automatikusan kapcsolja a vétkesség megdönthetetlen vélelmét: [Statutory Violations as Negligence Per Se] *'An actor is negligent if, without excuse, the actor violates a statute that is designed to protect against the type of accident the actor's conduct causes, and if the accident victim is within the class of persons the statute is designed to protect.'*; Más szerző e szabály elvetését szorgalmazza: JOHNSON, Barry L. (2017): Why negligence per se should be abandoned. *N.Y.U. Journal of Legislation and Public Policy*, Vol. 20, No. 1. Elérhető: www.nyujlpp.org/wp-content/uploads/2017/04/Johnson-Why-Negligence-Per-Se-Should-Be-Abandoned-20nyujlpp247.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 08. 10.)

felelősség érvényesülését, különösen ott, ahol már jelenleg is olyan megoldások léteznek, amelyek a felelősségtől független kompenzációt biztosítanak. Gondoljunk csak itt a 1950-es évektől kezdődően számos országban megjelent olyan törekvésre (különösen a gépjármű-baleseteknél), hogy a kártérítési jog helyébe vétlenségi alapú rendszert (no-fault rendszer), azaz állami alapokkal vegyes biztosítási rendszert helyezzenek, legalább a károsultak alapvető védelme érdekében. Hasonló tendenciát mutatnak az egyes jogszerűen végzett tevékenységekhez jogszabály által rendelt, felróhatóságtól független kártalanítási kötelezettségek. Itt említhető a bányászati tevékenység, ahol is a korábbi szabályozással szemben már egyetlen kártípusra sem alkalmazandó a veszélyes üzemi felelősség.³⁶

Posner megállapításával egyetértve a véleményünk az, hogy egyes speciális szabályozási területektől eltekintve, a fokozottan veszélyes tevékenységekből fakadó károsodási helyzetek ex ante és ex post kezelésére a hatósági szabályozás és a polgári kártérítési felelősség vegyes rendszere a legalkalmasabb, az elkülönülő jogági jogellenesség doktrínája azonban alapvetően redukálja e két jogterület átjárhatóságát, mind a felelősség alapját eldöntő kérdések (veszélyes üzem vagy sem), mind a felelősség feltételeit illetően.

³⁶ Vö. 1993. évi XLVIII. tv. 37. § és Ptk. 6:564. §

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. CIMER Zsolt – SZAKÁL Béla (2010): A veszélyes áru közúti szállításából származó kockázatok meghatározásának lehetősége. *Hadmérnök*, 5. évf. 2. sz. 115–126. Elérhető: http://hadmernok.hu/2010_2_cimer_etal.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 08. 15.)
2. EÖRSI Gyula (1961): *A jogi felelősség alapproblémái, a polgári jogi felelősség*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
3. *Filmprodukciók felelősségbiztosítása. Általános szerződési feltételek*. Allianz. 4. Elérhető: www.biztositasifeltetelek.hu/Allianz/allianz_0277.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 07. 15.)
4. FUGLINSZKY Ádám (2015): *Kártérítési jog*. Budapest, HVG-ORAC.
5. GEISTFELD, Mark A. (2014): Tort Law in the Age of Statutes. *Iowa Law Review*, Vol. 99, No. 14-06. 957–1020. Elérhető: <https://ilr.law.uiowa.edu/assets/Uploads/ILR-99-3-Geistfeld.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 07. 10.)
6. GOLDBERG, John C. P. – ZIPURSKY, Benjamin C. (2016): The Strict Liability in Fault and the Fault in Strict Liability. *Fordham Law Review*, Vol. 85, No. 2. 757–764. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2871328>
7. HAVASI Péter (2013): 6:535. §-hoz fűzött magyarázat. In WELLMANN György szerk.: *Az új Ptk. magyarázata VI./VI.* Budapest, HVG-ORAC.
8. JOHNSON, Barry L. (2017): Why negligence per se should be abandoned. *N.Y.U. Journal of Legislation and Public Policy*, Vol. 20, No. 1. Elérhető: www.nyujlpp.org/wp-content/uploads/2017/04/Johnson-Why-Negligence-Per-Se-Should-Be-Abandoned-20nyujlpp247.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 08. 10.)
9. *K&H All Risk Vagyonbiztosítás szerződési feltételei* (2016). Elérhető: www.kh.hu/documents/20184/604581/K%26H+all+risks+vagyonbiztos%C3%ADt%C3%A1s+szerz%C5%91d%C3%A9si+felt%C3%A9telei/840ee265-1ea8-4bf9-afad-9ca8490df9ef?version=1.4 (Letöltés dátuma: 2017. 07. 15.)
10. LÁBADY Tamás (2014): 6:535. §-hoz fűzött magyarázat In: VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk.: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. II. köt. Budapest, Wolters Kluwer.
11. MUNZER, Stephen R. (2012): How to Integrate Administrative Law and Tort Law: The Regulation of Stem Cell Products. *64 Administrative Law Review* 743; *UCLA School of Law Research Paper*, No. 12–29. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2197530 (Letöltés dátuma: 2017. 08. 10.)
12. *Pilóta nélküli légi járművek üzemben tartóinak felelősségbiztosítása* (2017). Allianz. Elérhető: www.allianz.hu/v_1494579556000/hu/letoltheto-dokumentumok/kulonos-feltetel-dronbiztositas-20170510.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 07. 10.)
13. POSNER, Richard A. (2010): Regulation (Agencies) versus Litigation (Courts). An Analytical Framework Regulation vs. Litigation. In KESSLER, Daniel P. ed.: *Perspectives from Economics and Law*. University of Chicago Press. 11–26. Elérhető: www.nber.org/chapters/c11956.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 06. 30.)
14. SZALAI Ákos (2015): Veszélyes üzemi felelősség – joggazdaságtani hatások. *Állam- és Jogtudomány*, 56. évf. 4. sz. 45–69.

15. WAGNER, Gerhard (2006): Tort Law and Liability Insurance. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, Vol. 31, No. 2. 277–299. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.gpp.2510074>

Jogi források

1. 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról
2. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
3. 14/1994. (V. 27.) IKM rendelet a mutatványos berendezések időszakos műszaki vizsgáztatási rendjéről
4. 7/2007. (I. 22.) GKM rendelet a mutatványos berendezések biztonságosságáról
5. BDT2008. 1866.
6. BDT2010. 2358.
7. BH2006. 10.
8. BH2015. 36.
9. BH2017. 17.
10. EBH2005. 1207.
11. EBH2002. 748.
12. Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 13.P.22.748/2010/24.
13. Debreceni Törvényszék 5.P.20.738/2012/49.
14. Fővárosi Ítéltábla 6.Pf. 21.254/2009/6.
15. Kúria Pfv.III.21.196/2014/5.
16. Zala Megyei Bíróság 5.P.21.654/2008/60.

Dr. Pusztahelyi Réka, PhD 2004 óta a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának oktatója. Fő kutatási területe jelenleg a veszélyes üzemi felelősség, de tudományos munkássága érinti a dologi jog – ingatlan-nyilvántartási jog, a szellemi alkotások joga – védjegyjog, továbbá a kötelmi jog más területeit is. PhD-fokozatát 2013-ban szerezte. Doktori értekezését A magánjogi elévülés címen, átdolgozott formában, az MTA publikációs pályázata támogatása mellett 2015-ben publikálta.

Kis Norbert

A FEJLŐDÉS CSAPDÁI – RECENZÍÓ A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS ÉS AZ ÁLLAM FELADATAI CÍMŰ TANKÖNYVRŐL¹

Traps of development – Review on Sustainable development and the tasks of the state

Prof. Dr. Kis Norbert, dékán, egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, kis.norbert@uni-nke.hu

Az emberiség fejlődésének fenntarthatóságához háromféle értelmi–lelki viszonyulással közelíthetünk: optimizmus, naivitás és pesszimizmus. Van az optimista, aki látja a fenntarthatóság problémáit, mégis meggyőződése, hogy a tudomány és a technológiai fejlődés meg fogja hozni a válaszokat. Többnyire cselekvő, aktív és innovatív. Van a naiv, aki nem látja a fenntarthatóság komplex problémáit, talán törekszik a megértésre, talán nem. Látásmódját gyakran a hübrisz, az emberiség jól ismert önteltsége és vaksága uralja. Hiszi, hogy ezek a problémák, ha vannak is, nem annyira komolyak, hogy ne oldódnának meg. Alapvetően passzív, és nem tartja magát felelősnek és érintettnek. És végül van a pesszimista, aki az optimistával együtt látja a fenntarthatóság komplex problémáit. „*Ha valaki azt hiszi, hogy egy véges világban létezhet végtelen növekedés, annak vagy elment az esze, vagy közgazdász.*”² A fejlődést, a növekedést, az emberiség útját korlátozottnak gondolja, és ehhez keresi a továbblépés reális alternatíváit. Kétségei vannak, hogy az emberiség meg tudja-e érteni a változtatás szükségességét és meg tudja-e birkózni a jóléti növekedés ökológiai és társadalmi kihívásaival. Inkább aktív, a változást kétségei ellenére szorgalmazza.

Azt nem tudjuk, hogy az optimizmus vagy a pesszimizmus a megalapozottabb megközelítés. A recenzált kötet szerzői cselekvő optimistának tűnnek, de kételyeik is ott vannak a sorokban vagy a sorok között. E recenzio szerzője viszont inkább cselekvő pesszimista, ezt a könyvet elolvasva, a problémák mélyebb ismeretével ez az alapállása inkább erősödött. Tisztelem az optimizmust, de az optimizmusnak egyre kevesebb alapja van a pesszimizmushoz képest.

¹ BARANYAI GÁBOR – CSERNUS DÓRA Ildikó szerk. (2018): *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai*. Budapest, Dialóg Campus.

² Idézet Serge Latouche-tól: BARANYAI–CSERNUS (2018): *i. m.* 151.

A kötet egyetemi tankönyv és kivételes vállalkozás, amennyiben kevés hasonló célú és színvonalú könyvet találunk a hazai felsőoktatásban. Bevezetés, 9 rész és 370 oldal alkotja. A könyv a *Scientia Rerum Politicarum* sorozatban jelent meg, azaz a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (a továbbiakban: NKE) államtudományi képzéseinek hallgatói számára készült. A Fenntartható fejlődés kötelező alapozó tárgya az államtudományi mesterszakon, és 2020-tól az NKE minden alapképzésében kötelező tárgya lesz. Tegyük hozzá, a téma képzése minden egyetemi szakon alapvető fontosságú lenne, sőt, akár az egyetemi curriculumok központi eleme, szemléleti bázisa is lehetne, azaz e téma köré épülhetne 1-1 félév, vagy akár a képzés nagy részének ismeretanyaga. Ez a tankönyv pedig fontos olvasmány kellene, hogy legyen minden egyetemista, sőt minden polgár számára, mivel napjaink, a jövőnk, gyermekeink, sőt, az emberiség jövőjének létkérdéseivel foglalkozik.

A Baranyai Gábor, Besenyei Mónika, Csernus Dóra Ildikó, Fülöp Bence, Fülöp Sándor, Hetesi Zsolt, Kovács Lajos, Németh Zsolt, Teknős László összetételű szerzőgárda többsége az NKE-n 2016-ban elindult Fenntartható Fejlődés Kutatóintézet, illetve más intézetek oktatói és kutatói. Szakmai hátterük sokszínűsége, elkötelezettségük, komplex látásmódjuk komoly szellemi érték és tudásbázis a hazai akadémiai világban. *Climatters* konferenciájuk az egyik legfontosabb európai tudományos programmá vált ezen a területen. Az NKE-n 2017-ben alakult Vízstudományi Kar új impulzust jelentett a szerzőgárda számára is. A „csapat” vezetője és a kötet szerkesztője Baranyai Gábor, aki a nemzetközi vízjog kiemelkedő művelője, közel két évtizede pedig a magyar kormányzat vezető-szakértője a környezeti jog, a vízjog és a környezeti fenntarthatóság kérdéseiben. A másik szerkesztő Csernus Dóra volt, akinek gondos munkája kellett a műfaji egység megteremtéséhez. Az egyes részek szerzőinek jelölése nyomdatechnikai hiba miatt lemaradt, amit a következő kiadásban pótolni kell. Ennek hiányában az olvasó (és a recenzensek) is kollektív munkaként tud hivatkozni a szerzőkre. A kötet lektora a környezeti fenntarthatósága nemzetközi szaktekintélye, ifj. Zlinszky János.

Az elmúlt 50 év ökológiai változásai nagyobbak, mint az azt megelőző évezredek emberi hatása együttvéve. A jövőben romló tendenciák és folyamatok várhatók.³ A *World Water Development Report* szerint 2030-ra a vízigény 40%-kal fogja meghaladni a rendelkezésre álló édesvíz mennyiségét! Évente körülbelül 8–10 millió tonna hulladék jut a tengerekbe.⁴ Néhány a kötet sok ezer sokkoló állításából, amelyek alig jutnak el a napi politikai és szórakoztató kommunikációs rendszerbe zárkózott tömegemberhez.

A fenntarthatóság, mint probléma még mindig újszerűnek hat, noha már az 1960-as évek végétől a tudósok és az ENSZ körüli diplomácia figyelme a társadalmi, a gazdasági és technológiai fejlődés és a környezeti hatások közötti negatív kölcsönhatások felé kezdett fordulni. A „fenntartható fejlődés” többféle definícióját elemzik és használják a szerzők, ezekből talán az egyik ősforrást célszerű kiemelnünk, amely szerint lényege a „*folytonos*

³ BARANYAI–CSERNUS (2018): i. m. 45.; *Millennium Ecosystem Assessment UN* (2005). Elérhető: www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 04. 30.)

⁴ BARANYAI–CSERNUS (2018): i. m. 49.

szociális jóllét elérése anélkül, hogy az ökológiai eltartóképességet meghaladó módon növekednénk⁵ (Herman Daly). A mára megatrendeknek is hívott, egyre komplexebb és egyre gyorsabb fejlődési hatásvonalak előrejelzése 1972-ben a Római Klub *A növekedés határai* című dolgozatával, illetve a megjelenés után hetekkel az ENSZ stockholmi csúcstalálkozó-jával kezdődött. Közel öt évtizede konganak a vészharangok, a diplomácia és a tudomány hatalmas erőfeszítésekkel törekszik megváltoztatni a globális gazdaság és a világpolitika döntéshozóinak, az államok kormányainak szemléletét, és próbál egyben cselekvési programot adni a helyi közösségeknek és az egyéneknek is. A témában írt könyvvel, különösen egy egyetemi tankönyvvel szemben a szemléletformáló hatás, a változásra inspiráló erő evidens elvárás. A szerzők erre vállalkoznak, és talán részben sikerülhet is nekik.

A kötet I. része 70 oldalban elmeséli *„Világunk meghatározó társadalmi-gazdasági folyamatait és azok hatásait a földi környezetre”*. Ebben olvashatunk a társadalmi-gazdasági megatrendekről, a népességrobbanás, a zöld forradalom, az urbanizáció, a gazdasági globalizáció és az ipari forradalmak történetéről és komplex hatásairól életünkre és környezetünkre. Ezt a 70 oldalt minden iskolarendszerben alapvetésként kellene használni gyermekeink és fiataljaink tanítása során.

A könyv, címéből is következően, kiemelten az állam feladatainak szemszögéből tárgyalja a problémákat és a megoldási lehetőségeket. Ez a könyv egyik nagy erénye és újdonsága, miközben a szerzők is tudják, hogy az állam szerepe szükséges, de már messze nem elégséges. Egyszerre kell jelentősen változnia a globális szintű döntéseknek, a nemzeti és lokális szintű intézkedéseknek és az egyéni cselekvésnek. Mégis, a kormányok aktív szerepvállalása nélkül biztosan illúzió marad a fenntarthatóság. A kötet tankönyv, de kevés jobb iránytű akad ma ennél a könyvnél egy EU-tagország kormányzati és szakpolitikai döntéshozatala vagy közigazgatási rendszere számára. Feltéve persze, hogy a fejlődés fenntarthatósága komoly szempont a kormányzati munkában. Nem elég azonban, ha egy könyv a jelen és a jövő kormányzati szakembereinek eszközöket, információkat ad és az összefüggések logikáját világítja meg. Szemléletformáló erő és meggyőzés nélkül nem tud elég jó lenni. A könyv által is idézett ismert karikatúra szerint a szónok megkérdi a tömeget: „Ki akar változást?” – mindenki lelkesen jelentkezik. „És ki akar megváltozni?” – mindenki durcásan lehajtja a fejét. A cselekvés tudását a könyv megadja, a cselekvés ereje azonban nagyrészt az olvasón múlik akkor is, ha egy egyetemista, akkor is, ha egy vállalati CEO és akkor is, ha egy ország első embere, például az Amerikai Egyesült Államok (USA) elnöke.

A meggyőzés terén nincs könnyű dolga ennek a könyvnek sem. A fenntarthatósági szemlélet kialakulásában a korai neveltetés és szocializáció, valamint a személyes habitus perdöntő. A fentebb már megidézett „naiv ember” úgy gondolja, hogy amit a problémából megért, az egyrészt nem az ő problémája, másrészt úgyis megoldódik magától. Nem gondolja, hogy változtatni kellene szokásain és fogyasztási kultúráján. Rosszabb esetben féligazságokkal vagy hazugságokkal kerüli az igazságot. Inkább hisz az autók és dezodorok

⁵ BARANYAI–CSERNUS (2018): i. m. 77.

ígérte „csodálatos élet” reklámjainak mint mondjuk a Világgazdasági Fórum globális kockázati előrejelzéseinek a vízválságról, élelmiszerválságról, klímamigrációról vagy energiaválságról. A naiv tömeg passzív, közömbös és fatalista.

A könyv elemzi azokat a szemléletbeli akadályokat,⁶ amelyek az emberi naivitás megértéséhez is fontosak. Az Ember úgy gondolja, hogy a „természet ura”, a birtoklás adja életének lényegét, a jóléthez pedig több és több fogyasztás (gazdasági növekedés) kell. Az Ember naivan hisz a politika rövid távú ígéreteiben és mindent-megoldó-képességében, de a tudomány valós üzeneteire és prognózisaira süket marad. Probléma, hogy a közoktatásba nem vagy egyenetlenül épül be az érzékenyítés és a komplex szemlélet. Az egyetemek a hazai kormányzathoz hasonlóan gyakran „konzervatívan tartózkodók” a fenntarthatóság összetett kérdéseivel kapcsolatban.

A szerzők hol bátrabban, hol mértéktartón adnak cselekvési filozófiát. A könyv üzenete, hogy cselekedni és változtatni kell az egyéni és kisközösségi szintektől felfelé mindenkinek a maga területén. A „kicsi szép” életfilozófiája alapállás és hit abban, hogy inkább kevesebb és nem több kell a boldogsághoz.⁷ A szerzők soraiból érződik, hogy hisznek az emberekben, hisznek a kisközösségekben, az úgynevezett társadalmi innovációban. A belénk nevelt fogyasztási és kulturális szokások nem fenntarthatók, változtatni viszont nem akarunk. Például „természetesnek” tartott „tisztaságmániánk” vízigénye aligha fenntartható hosszabb távon. Az egyéni felelősség legkomolyabb morális kérdései, az „ismeretlen” jövő nemzedékért való önkorlátozás és a szintén „ismeretlen” szegények iránti érzékenység (egyenlőtlen elosztás). A szerzők szerint nagy tömegben és viszonylag gyorsan kell megtörténnie alapvető változásoknak az egyéntől a gazdasági-termelési rezsimműltásig. Rövid idő maradt a fosszilis energiakörből történő kitörésre, például elektromos autókkal, megújuló energiaforrásokkal. A virtualizáció, a kiberközösségek is csökkenthetik a környezetterhelést. Zárt, körforgásos gazdasági elosztó- és ökológiai (például hulladék) rendszereket kell kialakítani.

Lehetünk-e optimisták? Az önzés és kapzsiság, a fogyasztás feltétlen növelése, a marketingagymosás a gazdasági rezsimek lételemei, ezek megváltozása kevéssé tűnik reális várakozásnak. Telik az idő, a fosszilis energiaráfordítás globálisan nem csökken, hanem növekszik. A szénfelhasználás 2000 óta 50%-kal nőtt a technológiai újítások dacára, és az előrejelzések szerint még évtizedeken át nőni fog. Az ökológiai terhelés trendjei rémisztők, a biodiverzitás soha nem pusztult ilyen ütemben, a gazdaságban alig van nyoma szemléletváltásnak.

A könyv mindezt érthetőbbé teszi, különösen a módszertani technikák bemutatásával (II. rész). Az ökológiai lábnyom, a vízlábnyom, a biokapacitás, a Gini-index egy komplex probléma dekódolási ügy, hogy világosabb és egyszerűbben kommunikálható kérdéseket eredményezzenek. Ha azt olvassuk, hogy 1 szelet marhahúsnak 1500 liter víz, 1 csésze kávénak 1000 liter víz, 1 korsó sörnek 600 liter víz a termelési szükséglete, legalábbis

⁶ BARANYAI-CSERNUS (2018): *i. m.* 103.

⁷ SCHUMACHER, Ernst F. (1994): *A kicsi szép*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

elgondolkodunk minek mi a környezeti ára. Képet kapunk a jóllét (wellbeing) és a boldogság mérésének módszertanáról is, ami szembemegy a profit- és GDP-centrikus gazdaság szemlélettel, noha a boldogság mérésével és annak céljával kapcsolatos legtöbb felvetés inkább spekulatív területnek látszik.

Fontos az összefüggések megértése és a trendek korrekt felrajzolása is. Az elmúlt 50 évben a Föld népessége megduplázódott, a világ GDP-növekedése ennél is nagyobb ütemben és gyorsabban növekszik. Ezek a tényezők a világ hulladéktermelésének duplázódását is hozzák. Az ítélet többször kimondatik: „A környezetterhelés tekintetében a világ minden kétséget kizáróan túlfogyasztja a Föld erőforrásait”.⁸ „Szó bennszakad, hang fennakad, lehellet megszegik” (Arany János).

A nemzetközi szervezetek, diplomáciai törekvések és nemzetközi jogi, valamint EU-jogi akciók történetét olvasva (III. rész) a recenzióban felmerül a kérdés: Tud-e a könyv pozitív hatást gyakorolni az olvasókra mindezzel? A trendek és kilátások sötét víziója mellett mit kezd az olvasó ezzel a jogi és intézményi tudással? A válasz nem könnyű, még akkor sem, ha egy tankönyv obligát elemének kell tekintenünk, különösen az állam feladataira fókuszáló könyv esetében. Ezen túllépve azonban fontos lehet, hogy a változtatni akarók lássák a „modus operandit” a jogban, a politikában, az intézményekben. Amennyire a fenntarthatósági probléma komplex, úgy a 7,5 milliárd ember problémáját megoldó utak is bonyolultak. Megérteni mi történt eddig, mi nem történt meg és mivel próbálkozik sikerrel vagy eredménytelenül a globális közösség és annak egységei. Lehet mindez inspiráló, ha működik és motiváló, mert nem működik.

A fejlődés fenntarthatóságának központi fogalma: a gazdaság. A gazdaságot látjuk a növekedési és fogyasztási „kényszer” mögött, a gazdaság a bűnös a környezet túlterheléséért, az energiafüggőségért. A közgazdaságtani IV. rész G. Hardin metaforájával a fenntarthatóság lényegére tapint. A „közlegelők tragédiájának” iskolapéldája egyszerű képet ad arról, hogy a versengő egyéni gazdasági érdekek idővel miként vezetnek a közösségi források károsodásához, és hogyan kerül a gazdaság a kollektív cselekvési probléma csapdájába.⁹ A közös megegyezéssel megállapított szabályok egy pontig képesek kezelni, de elkerülni nem igazán tudják a tragikus kimenetet. Az elmúlt évtizedek globális kereskedelme a multilaterális szabályozás és a megegyezések irányába haladt. A „my country first” gazdasági protekcionizmusa a közlegelő tragédiájának irányába mutat, a kérdés túlságos leegyszerűsítése azonban veszélyes volna. Egy fejezetnyi rész persze nem birkózhat meg a gazdasági fejlődés és növekedés fenntarthatósági kérdéseinek teljes körével, így fontos, hogy itt inkább orientációt adjon kitől és mit érdemes olvasni, és mire érdemes figyelni. Az irodalom-jegyzék itt is kiváló, de kisebb hiányérzetünk azért lehet.

2014-ben az NKE kiadásában jelent meg a *Közgazdaságtan: társadalom-gazdaságtan, makroökonómiai alapok* című tankönyv Csath Magdolna szerkesztésében. Ez a könyv kötelező társa a fenntartható fejlődés tankönyvnek, mivel meggyőző kritikai alapállást

⁸ BARANYAI–CSEERNUS (2018): *i. m.* 92.

⁹ HARDIN, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons. *Science*, Vol. 162, No. 3859. 1243–1248.

és programot ad a változáshoz. A Csath Magdolna-féle tankönyv ütközteti az uralkodó „magángazdaságtant” a társadalom-gazdaságtan értékeivel, amelyek ökológiai és szociális harmóniára törekednek. Bemutatja a tradicionális létmódot, mint antropológiai talapatot, amelyet közel 1000 év alatt felbontott a nyugatias modernitás létmódja. A nyugati modernitást, amely a társadalmak és természet kizsákmányolásának folyamatát indította el a globalitás új létmódja váltja fel. Ez a műanyag és a mű élet korát hozza el, evolúciós zsákutca, amely nem megoldja, hanem elmélyíti a válságot. Külön fejezet elemzi a növekedésméleleteket, különösen a „0” növekedés melletti nézeteket. A közgazdaságtannak ez a narratívája a szemléletformálás helyes útja, amely eltér a „mainstream” gazdaságtanoktól. A mainstream modellek a környezeti hatásokat káros externáliaként kezelik és a recenzált könyv ennek kritikáját és alternatíváit is megfogalmazza. A gazdasági szerkezet legnagyobb problémáira a IX. fejezet az energiaforrások oldaláról is rávilágít.

A szerzők alapvetése, hogy az állam proaktív beavatkozása és elkötelezettsége nélkül a gazdaság nem fog megváltozni. Ennek klasszikus eszközei az engedélyezés, a tiltás, az adópolitika (ösztönzőadók, költségadók), a támogatáspolitikai, a fejlesztéspolitika, a közbeszerzési politika, a költségvetési politika. Ugyanez igaz az Európai Unióra (EU), amelynek támogatáspolitikáját a kötet részletesen értékeli a fenntarthatósági célok tükrében. A Közös Agrárpolitika (KAP) kritikussá hangúlyt kap, a szerzők szerint *„mai formájában is alapvetően a nagy ökológiai lábnyomú intenzív nagyüzemi mezőgazdaságot támogatja”*. Összegző értékelésük szerint *„az EU támogatási politika annak folyamatos zöldítése mellett is markánsan hozzájárul az alapvetően fenntarthatatlan gazdasági szerkezet és fogyasztási minták újratermeléséhez.”*¹⁰

Az V. részben a magyar környezetvédelmi jog és igazgatás száraz leíró műfajnak tűnhet, de a szerzőknek sikerül esettanulmányokkal színesítve (például Duna-vízterelőművek, kolontári vörösiszap-katasztrófa) érdekesen bemutatni az állami beavatkozásnak ezt a területét. Izgalmas kérdés például a környezetigazgatási ügyekben a közösségi részvétel/beleszólási és ügyféli jogok érvényesülése. Ez egyrészt demokráciaproblémaként, másrészt a környezeti fenntarthatóság egyik emberi faktoraként jelenik meg. A könyv szerint a magyar jog és a bírói gyakorlat sem támogató a társadalmi szervezetek beleszólási jogát illetően. Ez összefügg a természetvédelem klasszikus „fogolydilemmájával”, amely szerint mindenki úgy érzi, hogy a saját céljaira a természet egy kis részét megterhelheti, másoknak ehhez nincs köze.¹¹ Az egyes ágazati igazgatási területek (például hulladékgyűjtés, zajvédelem, levegővédelem) ebben a fejezetben nem kapcsolódnak a későbbi, IX. részben e területek szakpolitikai intézkedéseinek kritikai értékeléséhez. A két fejezet együttes olvasásával azonban a logikai kapcsolatok kialakíthatók.

A szerzőket dicséri, hogy törekednek a klímavédelem problémáját elhelyezni a skatulyázott magyar jogági és szakigazgatási rendszerben, így különösen három komplex probléma emelkedik ki: a fosszilis tüzelők használatának növekedése, a közlekedési kibocsátás

¹⁰ BARANYAI-CSERNUS (2018): i. m. 186–187.

¹¹ BARANYAI-CSERNUS (2018): i. m. 217.

növekedése, és a mezőgazdasági környezetkárosítás (műtrágya, gépesítés, metán). Képet kapunk a megújuló energiaforrások kezdetleges jogi szabályozásáról, így a napenergia, a szélenergia, a geotermikus energia, a biomassza, vagy CO₂ geológiai tárolása jelenik meg. A szerzőknek ezeken a pontokon nem mindig sikerül fenntartani a könyv dinamikáját, olykor kissé sematikus, leíró jellegűvé válik. Talán ezért is kap már szűkebb teret a VI. részben az egyes magyar jogalkalmazói fórumok szerepe, így a bírói gyakorlat, az Alkotmánybíróság, a közigazgatási szervek, illetve az ombudsmanok feladatai.

A magyar kormányzati politika bemutatása tankönyvbe illő képet ad a fenntarthatóság kezeléséről. A bizottságok, a nemzeti keretstratégia (2013), az ágazati programok és cselekvési tervek sokfélesége jelenik meg. Ezek sokféleségükben inkább erősítik a fenntarthatóság egységesebb kormányzati koordinációjának igényét. A négyévenként változó összetételű kormányok és kormánytagok viszonyulása az előző kormány és tárcák alatt elfogadott programokhoz gyakran szintén ambivalens. A tankönyvre épülő képzésben a kritikai értékelésnek és a javaslatok megfogalmazásának több tere lehet.

Az állami intézményrendszerből a VII. részben terjedelmes elemzés van külön a települési önkormányzatok szerepéről, amelyet érdekes mintaprojektek bemutatása színesít, így például a tatabányai klímastratégia, a Klímabarát Települések Szövetsége, a XII. kerületi önkormányzat programjai vagy a Szekszárdi Klímakör. Ez a rész jól illeszkedik a könyv egyik fő üzenetéhez, a helyi ökoközösségek építéséhez és bemutatja, hogy az önkormányzatok hogyan teremthetnek mozgásteret saját missziójuknak központi állami feladatvállalás nélkül is.

Megtöri ezt a logikát a VIII. rész, amelyben újra az állami intézményi megközelítés tér vissza a rendvédelem és a katasztrófavédelem fontosságának bemutatásával. Nem kétséges, hogy az éghajlatváltozás, a vízhiány, az energia- és élelemhiány, a fegyveres konfliktusok és a migráció kockázatát fokozzák. Az ökoszisztéma változása bonyolult hatásmechanizmusokkal növeli a természeti katasztrófák kockázatát. A Világgazdasági Fórum globális kockázatelemzésében (Global Risk Report) a klímaváltozás és a biztonsági kockázatok közötti korreláció egyre erősebb.

A könyv IX. részében visszatér szemléletformáló céljához és már a bevezetés nyomatékosítja, hogy alábecsüljük itt a Kárpát-medencében a klímaváltozás hatásait, mivel védett földrajzi-klimatikus adottságaink miatt ebből még keveset érzünk. Ha a naptárra nézünk és 2019-et látunk, akkor a gazdasági növekedés és a fosszilis energiafelhasználás együtt emelkedő adatsorait látva el kell gondolkodnunk. A hazánkban is emelkedő CO₂-kibocsátásnak, az EU közös ÜHG (üvegházhatású gázok) kibocsátási vállalásai alapján 10 éven belül 40%-kal, 30 éven belül 80%-kal kell csökkennie. A magyarok és az emberiség egésze a fosszilis energia függőségében él. A Föld országai energiaszükségletének 80%-a fosszilis forrásokra (kőolaj, szén, földgáz) épül, és még mindig csak 3% alatt van a megújuló energia.

Ez a fejezet bevilágítja a korábbi fejezetek olykor kissé óvatos és higgadt sorait. Gyors és alapvető irányváltás kell a gazdasági és az energiapolitika területén. Hazánk 80%-ban importfüggő az energia területén, ez egyenlő a teljes fosszilis energiaszükséglet arányával. A fejezet részletesen is taglalja az energiapolitika fenntarthatósági kihívásait. Közel 20 intézkedési javaslatot fejt ki az energiatakarékosság, a megújuló források, a villamoshálózati

innovációk terén. Bemutatja, hogy a magyar villamoserőművek jelentős része 2030-ig elöregedik, és a Paks 1 négy blokkja is leáll, gyakorlatilag alig marad működő villamoserőmű hazánkban. Az energiarendszer decentralizációjával kapcsolatos szerzői javaslatok visszamutatnak a helyi közösségi és az egyéni energiagazdálkodási megoldásokra. Hasonlóan innovatív, komplex intézkedési javaslatcsomagot kap az agrárium például a szélsőséges időjárásra, az aszályos időkre és a növekvő átlaghőmérsékletre való felkészülés területén. A kritika egyik alapja, hogy a nagy (gyomirtózott és műtrágyázott) szántókat preferáló hazai és uniós támogatási rendszer komoly akadályokat épített az ökológiai gazdálkodás életképessége elé.¹² A szerzők az NKE Víz tudományi Karához méltó áttekintést adnak a vízgazdálkodás, a vízminőség, az ivóvíz, a vízökológia vagy a szennyvízkezelés fenntarthatósági kérdéseiről.

Az emberek többsége számára a környezeti kérdésekben a legérzékletesebb talán a hulladék témaköre lehet. A könyv csak egy fényképet tartalmaz a sok millióból, amely elpusztult tengeri állatok emésztőrendszerében felhalmozódott zsáknyi műanyagot mutatnak. A hulladék az Ember találmánya. A természetes ökoszisztémában nincs hulladék, azaz minden hasznosul vagy elbomlik. A gazdasági túltermeléssel hajtott emberi túlfogyasztás naponta 4 millió tonna hulladékot termel, ennek 1/5-e el nem bomló műanyag. Ez éves szinten egy olyan hosszú vonat rakománya lehet, amely a földet 44-szer körbeéri. Közel 300 millió tonna hulladék hormonhatású adaléka az ökoszisztémába kerül, így ne csodálkozzunk a meddőség ugrásszerű emelkedésén (hazánkban a párok 1/5-de meddő, 10 év alatt háromszoros a növekedés). A könyvben bemutatott szimulációk szerint a következő 80 évben háromszorosára növekedhet a megtermelt hulladék. A hulladék 2/3-a (!) azonban veszélyes hulladék. Remény van, hiszen a könyvben mutatott hulladékgazdálkodási statisztikák szerint például Németországban sikerült a teljes hulladékmennyiség felét újrahasznosítani, másik felét energetikai hasznosításba visszaforgatni. Az EU-országok nagy részében (hazánkban is) a hulladék jelentős része még mindig szeméttelre kerül, és nem történik újrahasznosítás. A hulladéknövekedés több ponton összefügg az erdőpusztítással is. Az őshonos erdők több mint 1/3-a eltűnt az ipari forradalom óta, az utóbbi 10 évben pedig 25 magyarországi erdőt vágta ki.

A közlekedés volumenének növekedése szintén megállíthatatlannak látszik. Hiába terjed nagy ütemben az elektromos autók használata, ezek is a fosszilis energiaforrások rendszerében termelt energiát kapnak, így érvényesül az úgynevezett visszapattnó hatás, azaz csökken ugyan, de csak felére/negyedére a benzin és dízel autókhoz mért fosszilis ráfordítás. A globális szárazföldi közlekedés növekedése a következő 30 évben az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) szerint 230%-os lesz, de a fejlődő világban ez 450%-ig is elmehet, ezzel megsokszorozva az üvegházhatású gáz kibocsátás közlekedésre eső részét. A globális áruszállítás 380%-os növekedés elé néz. A könyv ezeken a pontokon nem kongatja ugyan a vészharangot, de az értő olvasó veszi az üzenetet.

¹² BARANYAI-CSERNUS (2018): *i. m.* 323.

A szerzők konklúziója szerint egyfelől erőteljes technológiai paradigmaváltás kell, amelyel ki kell törni a fosszilis rendszerből. Másfelől a közlekedés volumenét a trendekkel el-
lentétesen korlátozni kell, amelyhez javaslatokat is kapunk.¹³ A változást akár holnaptól el-
kezdhetjük: a villamos használata 1 főre 50x kevesebb fosszilis ráfordítást igényel, mint egy
autó, a metró 10x-szer kevesebbet, a kerékpár pedig semmit.

A könyv ugyan az állam feladataira koncentrált, de az egyéni és helyi társadalmi/kö-
zösségi törekvésekben is látja a kitörés lehetőségét. Az energiagazdálkodás, az ökogazdál-
kodás, az egyéni fogyasztói túlfutások önkorlátozása összehatásában minden állami beavat-
kozásnál eredményesebb lehet a fenntartható élet megteremtésében.

A zárófejezet (IX.) az oktatás és nevelés kérdéseiről szól. Bemutatja az intézményi törek-
véseket, különösen az ENSZ programjait, de a „fenntarthatósági pedagógia” megvalósítása
a legfontosabb üzenet. A hazai köznevelés stratégiai programjaiban, az ökoiskola-progra-
mokban már ennek nyomait látjuk.

Elgondolkodtatók a szerzők által kijelölt nevelési célok, így a holisztikus megközelítés,
az attitűdváltás, a kritikus gondolkodás vagy az evolúciós gondolkodásmód.¹⁴ Mert ért-
jük-e igazán, hogy a természet egy minden ponton összefüggő rendszer (ökoszisztéma),
amely egy-egy elemének kockázata a teljes rendszer pusztulásával fenyeget? Értjük-e, hogy
saját létalapunkat pusztítjuk? Képesek lesznek-e gyermekeink arra, hogy másként csele-
kedjenek, mint a mi generációnk? Képesek-e fiataljaink a kritikus gondolkodásra, a kreatív
változtatásra, egy új felelősségetika kialakítására? A gyermekkorban kapott szülői minták,
a szocializáció, a mikrokörnyezet hatása döntő a fogyasztási vagy ökotudatos szemlélet ki-
alakításában. Mivel a mi (Y, X és idősebb) generációink e területen nagyon keveset tettek,
az új generációknak el kell szakadniuk ezektől a mintáktól. Az iskolának élményt kell
adnia, amelyben megéli a klímaváltozás problémáját, vagy megérti a biodiverzitás csök-
kenésének hatásait a természet ellátórendszereire. Az evolúciós gondolkodásmód ebben
kulcsfontosságú lehet, mert így tudjuk megérteni hogy a természet részei vagyunk (fejlett
főemlősök), a biodiverzitás jelentős részét kipusztítottuk 50 ezer éven belül, a természetet
kiszákmányoltuk és az emberi élet utolsó esélyeit éljük fel. Az emberiséget önmagától kell
megmenteni és önkorlátozásra szorítani.

Végezetül ezen a ponton a pesszimista recenzens néhány gondolata, amely talán
a szerzők, a könyvet oktatók és hallgatók számára is inspirációt ad.

Napjaink tömegembere menthetetlen. Nem tud 50–100 éves távlatban gondolkodni, nem
tud irányt változtatni. A technológiai fejlődés csapdájába az Ember többezer évvel ezelőtt
lépett bele. Az emberszabásúak történetében a megelőző évmilliók során nem merült fel
a fejlődés fenntarthatóságának kérdése, mert nem rendelkeztek a természetet uraló tech-
nikával és tudással. A mezőgazdasági technológiák körülbelül tízezer éve „fejlődési” pá-
lyára terelték az Embert. A „Paradicsom” elhagyása azóta is a világvallások alapélménye.

¹³ BARANYAI–CSERNUS (2018): *i. m.* 349.

¹⁴ BARANYAI–CSERNUS (2018): *i. m.* 366.

A technológiai fejlődés a Föld ellensége, írják a könyv szerzői.¹⁵ A technológia hozta el a felhalmozásnak, a természet pusztításának vagy a népességrobbanásnak a lehetőségeit, azaz a fejlődés természetes korlátjainak lebontását. Az ipari forradalom az energiaátalakítás forradalma volt, ez felszabadította az árutermelést és felszabadította az embert a természettől való függőség alól. Olyan hatalmat adott, amivel elpusztíthatja a bolygót, betonná és műanyagká változtatva azt. Az emberi evolúció megszaladási jelenségei,¹⁶ a fejlődés és a fogyasztás féktelen és örök lehetőségébe vetett hit mélyen kódolt a „civilizált” ember viselkedésében. Mindenki, így a szerzők is a „vészfeket” keresik, amellyel lassítani lehetne a fejlődés vonatát. A csapda az, hogy nincs vészfék. A modern gazdaságnak is folyamatosan növelnie kell a termelést, ha életben akar maradni, ahogyan a cápának is megállás nélkül úsznia kell, különben megfullad. Ehhez a fogyasztást is folyamatosan növelni kell: a világ a túlfogyasztás ösztönzéséről szól, így nem csoda, hogy több ember hal meg elhízástól, mint háborúban vagy járványokban összesen.¹⁷

Az állam és a piac fejlődésével közel 100 éve az emberiség történetének legnagyobb szociális forradalma is elindult: a család és a kisközösségek összeomlása. Képzelt közösségek, állami szervezésű közösségek, fogyasztói közösségek és virtuális közösségek jönnek létre. Komolyan kell számolnunk 7,5 milliárd ember önzésével is. Az emberi önzés az evolúciós szelekciós folyamat terméke. Magyarázata annak, hogy a nagy többség miért nem hajlandó semmilyen önkorlátozásra, mint lemondani a megszokott fogyasztási szintről és annak folyamatos növeléséről. Ugyanakkor a homo sapiens felemelkedése és az emberi társadalmak fejlődése az egyéni önzés korlátozására és az együttműködési kultúrák egyre fejlettebb szintjére épült. Az elmúlt 100 évben a társadalmi elidegenedés, az urbanizáció, a valódi emberi kisközösségek felbomlása és számos társadalmi anomália a legnagyobb veszély pillanatában hozza vissza a biológiai szelekció törvényét, az önzést, amely más emberek kihasználását és a Föld ökológiai tönkretételét jelenti.

A természetet azonban nem lehet elpusztítani. A patkányok és csótányok jól vannak. Ahogyan az emberek hálával gondolnak vissza a 65 millió évvel ezelőtt érkezett aszteroidára, amely kipusztította a dinoszauruszokat és megnyitotta az utat az emlősök, így az ember fejlődése előtt, úgy néhány évmillió múlva az intelligens patkányok is hálával gondolhatnak vissza arra a homo sapiensre, amely kipusztította önmagát és utat adott egy új evolúciónak.¹⁸

¹⁵ BARANYAI-CSERNUS (2018): *i. m.* 107.

¹⁶ CSÁNYI Vilmos – MIKLÓSI Ádám szerk. (2010): *Fékevesztett evolúció: megszaladási jelenségek az emberi evolúcióban*. Budapest, Typotex.

¹⁷ A fejlődés csapdájáról lásd még: HARARI, Yuval Noah (2015): *Sapiens*. Budapest, Animus.

¹⁸ HARARI (2015): *i. m.* 315.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BARANYAI Gábor – CSERNUS Dóra Ildikó szerk. (2018): *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai*. Budapest, Dialóg Campus.
2. CSÁNYI Vilmos – MIKLÓSI Ádám szerk. (2010): *Fékevesztett evolúció: megszaladási jelenségek az emberi evolúcióban*. Budapest, Typotex.
3. HARARI, Yuval Noah (2015): *Sapiens*. Budapest, Animus.
4. HARDIN, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons. *Science*, Vol. 162, No. 3859. 1243–1248. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
5. *Millennium Ecosystem Assessment UN* (2005). Elérhető: www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 04. 30.)
6. SCHUMACHER, Ernst F. (1994): *A kicsi szép*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenő *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című szakmai, tudományos folyóirat állam- és közigazgatás-tudományi témájú tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: az államtudományok, a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A SZERKESZTŐSÉG AZ ALÁBBI ROVATOKBA VÁR ÍRÁSOKAT:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecseréje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen a külföldi közigazgatási stratégiáknak és gyakorlatoknak, az európai közigazgatási rendszerek közeledésének és együttműködésének, illetve az EU törekvéseinek és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjainak a bemutatása.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként vegyesen magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve alkalmanként angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről anonim szakmai lektori véleményezést követően a főszerkesztő dönt a folyóirat működéséhez kapcsolódó dokumentumoknak megfelelően.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat mellett a korábbi lapszámok archívuma is elérhető.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára:

Kézirat leadása: a journals.uni-nke.hu oldalon megtalálható rendszeren keresztül.

A részletes közlési feltételek és bővebb információk megtekintéséhez,
kérjük, látogasson el honlapunkra:
ppb.mk.uni-nke.hu

Table of contents

| | | |
|-------------------------------------|---|--------------------------|
| Welcoming address | ANITA BOROS | 3 |
| Scientific publications/ Studies | ZOLTÁN HEGYESI • The Role of District Offices in Performing State Administrative Tasks GÁBOR MÉLYPATAKI • The Possibilities of Social Dialogue in the Area of Civil Service ALEXANDRA NAGY • The History of Violent Sexual Crimes and the Principles of Constitutional Law | 4 42 |
| Professional outlook | ISTVÁN BALÁZS • The Hungarian Public Administration in the “European Administrative Space” ZOLTÁN PETROVICS • European Comparative Public Service. The Subjects of the Public Service Legal Relationship in the Member States of the European Union | 68 86 |
| Forum | EMESE BELÉNYESI – ÁGOTA DOBOS • Competency-based Public Human Resource Management (PHRM) from a Comparative Perspective ZSUZSANNA HORVÁTH – GÁBOR HOLLÓSY-VADÁSZ • The Revision of the Hungarian Public Service Motivation (PSM) Model EDINA KRISKÓ • Issues of the Qualitative Research on Police Communication GÁBOR ZONGOR • The Local Government System and Organization Development | 114 130 150 174 |

Table of contents

| | | |
|---------------------------------------|---|-----|
| Professional forum | MIKLÓS KELEMEN | |
| | • Some Results to the Changes of the Roman Public Finance in the Late Empire | 184 |
| | RÉKA PUSZTAHELYI | |
| | • Carrying out of the Official Licensing and the Defence of Civil Law Liability – With Outlook on Judicial Practice | 214 |
| | NORBERT KIS | |
| | • Traps of development - Review on Sustainable development and the tasks of the state | 230 |
| Publication notice | | 242 |
| Table of contents in foreign language | | 244 |
| Editorial Committee | | 246 |
| Imprint | | 248 |

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE: *Prof. Dr. Tamás András* prof. emeritus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Prof. Dr. Balázs István tanszékvezető, egyetemi tanár (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Biró Marcell* közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kormányiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cservák Csaba* tanszékvezető, egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet) • *Prof. Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* ny. r. vezetőrnagy, főtitkár (Magyar Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Kis Norbert* dékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar) • *Prof. Dr. Koltay András* rektor (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Dr. Lapsánszky András* tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Máthé Gábor* prof. emeritus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Orbán Balázs* miniszterhelyettes, parlamenti és stratégiai államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Papp Tekla* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztikai Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András* prorektor, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Közigazgatási és Rendészettudományi Intézet, Alkotmányjogi és Rendészettudományi Tanszék) • *Prof. Dr. Rixer Ádám* tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Salgó László Péter* helyettes államtitkár (Igazságügyi Minisztérium) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Dr. Tuzson Bence* államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* egyetemi tanár, alkotmánybíró (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI, TISZTELETBELI TAGOK:

Anabelén Casares Marcos Universidad de León (León, Spanyolország) • *Herbert Küpper* Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Alexander Livshin* M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Ajmal Waheed* Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakisztán) • *Jan Ziekow* Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Németország)

Editorial Committee

CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE:

Prof. Dr. György Kiss, Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

HONORARY CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Em. Dr. András Tamás* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

EDITORIAL BOARD:

Prof. Dr. István Balázs, Professor, Head of Department (University of Debrecen, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Service Law) • *Dr. Marcell Biró*, Minister of State for Public Administration (Cabinet Office of the Prime Minister) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (Constitutional Court of Hungary) • *Dr. Csaba Cservák*, Associate Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Head of the Institute of Human Resources) • *Prof. Dr. Attila Horváth*, Head of the Institute of Constitutional and Legal History, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration) • *Dr. Miklós Imre*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of State Governance and Public Policy) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. Norbert Kis*, Dean (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration) • *Prof. Dr. András Koltay*, Rector (National University of Public Service) • *Dr. András Lapsánszky*, Associate Professor, Head of Department (Széchenyi István University, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Administrative and Financial Law) • *Prof. Em. Dr. Gábor Máthé*, (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. Balázs Orbán*, Parliamentary and Strategic State Secretary of the Prime Minister's Office (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. Tekla Papp*, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Head of the Institute of Civilistics) • *Prof. Dr. András Patyi*, Prorector, Professor, Head of Department (National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of Strategic and Defence Studies) • *Prof. Dr. Ádám Rixer*, Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Administration) • *Dr. László Péter Salgó*, Deputy Under-secretary (Ministry of Justice) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, Professor (University of Miskolc) • *Dr. Bence Tuzson*, Under-secretary (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Professor, Judge of the Constitutional Court (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

FOREIGN HONORARY MEMBERS:

Anabelén Casares Marcos, Universidad de León (León, Spain) • *Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Alexander Livshin*, M. V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia) • *Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakistan) • *Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Germany)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (NKE ÁKK)

FŐSZERKESZTŐ: Dr. habil. Boros Anita intézetvezető,
egyetemi docens (NKE ÁKK Lőrincz Lajos
Közigazgatási Jogi Intézet)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁROK: Dr. Dúl János tudományos segédmunkatárs
(NKE ÁKK Civilisztikai Intézet)
Szólik Eszter (NKE ÁKK Vezető- és
Továbbképzési Központ)

A SZERKESZTŐSÉG TAGJA: Kiss Rebeka hallgató (NKE ÁKK)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar,
NKE ÁKK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: ppb.mk.uni-nke.hu

Impresszum

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A KIADÁSÉRT FELEL: Petró Ildikó ügyvezető

CÍM: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: kiado@uni-nke.hu

WEBOLDAL: www.dialogcampus.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Resofszki Ágnes, Gergely Zsuzsánna

TÖRDELŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Nordex Nonprofit Kft.

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A **Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás** szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világból, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként a tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a ppb.mk.uni-nke.hu weboldalra, vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail-címen!

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁKK, egyetemi tanár

PRO PUBLICO BONO- Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁKK

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: NKE ÁKK, 1083 Budapest, Üllői út 82.